



3 1761 11648102 9











CAI  
SG 68  
- A 56



---

# ANNUAL REPORT

---

**1987-1988**

---

R O Y A L  
C A N A D I A N  
M O U N T E D  
P O L I C E

---

**EXTERNAL  
REVIEW  
COMMITTEE**

---

2



*The strongest man in the world is he who  
stands most alone.*

*Ibsen, An Enemy of the People, V*

*Things do not change; we change.*  
*Thoreau, Walden*

*Strength*  
*O, it is excellent*  
*To have a giant's strength; but it is tyrannous*  
*To use it like a giant.*  
*Shakespeare, Measure for Measure, II, 2*

*The administration of justice is  
the firmest pillar of govern-  
ment.*  
*George Washington, Letter to  
Randolph, 1789*

*Civilian agencies cannot coerce change but must persuade, and to  
do that, must become rather knowledgeable about policing and  
make sensible recommendations which can achieve police  
respect. The difficulty is in achieving the required degree of  
knowledge through cordial and continuous exchange with the  
police without being co-opted.*  
*Clare E. Lewis, Commissioner, Office of the Public Complaints  
Commissioner, Toronto, Ontario.*  
*December 1986.*

*I hold it to be the duty of the Commis-  
sioner of Police, as it is of every chief  
constable, to enforce the law of the land  
.... The responsibility for law enforce-  
ment lies on him.*

*Lord Denning, M.R., in R. v. Metropolitan  
Police Commissioner, Ex Parte  
Blackburn.*



CA1  
SG68  
-A56

I am more afraid of three newspapers than  
of 100,000 bayonets.  
Napoléon

The world must be made safe for democracy.  
Woodrow Wilson  
Address to Congress, April, 1917.


*I have never clung to an idea out of fear that I  
would be confused without it.*  
Marguerite Yourcenar  
*L'oeuvre au noir*, 1968

I am also comforted by the remark of a wise man, "Failures are  
made only by those who fail to dare, not by those who dare to  
fail."  
Lester B. Pearson, 4 April, 1968.

*While the idea of the law as the guardian  
of liberty comes last to one's mind, when  
it does come we realize it for the true end  
for which law exists.*  
R.L. Kellock, Royal Commissioner 1944.

No social repercussion, even if it consisted of a major economic  
contribution to the relief of human misery, could offset the least  
abuse of power in the application of the law ...  
... It is to be hoped that the presence of citizens ... will bring  
about such transparency that justice will not only be served, but  
will also be truly apparent.  
Jacques Beaudoin, Director General  
Quebec Police Force





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116481029>



---

# ANNUAL REPORT

---

1987-1988

---

R O Y A L  
C A N A D I A N  
M O U N T E D  
P O L I C E

---

EXTERNAL  
REVIEW  
COMMITTEE

---

2



Second Annual Report 1987-1988  
Royal Canadian Mounted Police  
External Review Committee,  
P.O. Box 1159, Station "B"  
Ottawa, Ontario  
K1P 5R2

Catalogue Number JS74-1/1988  
ISBN 0-662-55937-1

---



Royal Canadian Mounted Police  
External Review Committee



Comité externe d'examen de la  
Gendarmerie royale du Canada

CANADA

Chairman Président

June 10, 1988

The Honourable James Kelleher, P.C., Q.C.  
Solicitor General of Canada  
340 Laurier Avenue West  
Sir Wilfrid Laurier Building  
Ottawa, Ontario  
K1A 0P8

Mr. Minister:

Pursuant to Section 30 of the Royal Canadian Mounted Police Act, I hereby transmit to you the Annual Report of the Royal Canadian Mounted Police External Review Committee for fiscal year 1987-88 for transmission to Parliament.

Faithfully yours,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'René J. Marin', followed by a horizontal line.

René J. Marin



---

# COMMITTEE MEMBERS

---

## *Chairman*

The Honourable René J. Marin

## *Vice-Chairman*

F. Jennifer Lynch

## *Members*

Joanne McLeod

William Millar

Mary Saunders

---





---

# TABLE OF CONTENTS

---

---

## PART I

The Reporting Process .....	1
-----------------------------	---

---

## PART II

Proclamation .....	3
--------------------	---

---

## PART III

Establishing Priorities .....	5
-------------------------------	---

---

## PART IV

Committee's Activities	
Consultations .....	7
Liaison with RCMP .....	8
Police Training Establishments .....	9
Briefing and Development Session .....	10
Conferences and Speeches .....	12
Publications .....	12
Conflict of Interest Guidelines .....	13
Committee Personnel .....	13
Financial Report .....	14

---

## PART V

Police Accountability and Due Process Evolution .....	15
---	----

---

---

PART VI

Mediation as a Means of Dispute Resolution	19
---	----

PART VII

Annexes	21
---------	----

---



This Second Annual Report of the External Review Committee is the first to cover a full year. The first report covered two months from the appointment of the Chairman to March 31, 1987. This report deals with the Committee's activities for the period ending March 31, 1988.

The Chairman is required by Section 30 of the *RCMP Act* to submit a report of the activities of the Committee to the Solicitor General within three months after the end of the fiscal year. The Solicitor General then lays a copy of the report before each House of Parliament.



During the year under review, the question most often asked of the Committee has concerned the date on which the *RCMP Act* (1986) would be proclaimed, allowing the Committee to exercise its mandate fully.

The Committee was created by Parliament to fulfil a specific need. It has been established and ready to proceed. Delay in proclamation may encourage recourse by members of the RCMP to other avenues of redress. At the time of writing, it is expected that proclamation will take place in the near future, enabling the Committee to become fully operative.

Meanwhile, implementation of the Act requires both the RCMP and the Committee to have established the necessary infrastructure.

- 1) The Committee had to prepare its Rules of Practice and Procedure. After thorough consultation these Rules were completed in September, 1987, and have since been awaiting final approval and publication.
- 2) The amended *RCMP Act* (1986) requires the making of new RCMP Regulations and of a Code of Conduct. It was to be expected that the newly-appointed Commissioner, N.D. Inkster, would be

involved in that process. The Commissioner proceeded soon after his appointment to complete the regulatory package for submission to the Governor in Council. The process of approval can be time-consuming, especially when regulations are complex and cover a broad range of issues. The process is, however, more than fully justified to ensure that the regulations meet the high standards expected.

A review body imposed on the RCMP for the first time in its long history must not interfere in an undue way with the primary purpose of the Force, which is law enforcement. Due process in dealing with human resource problems can never be disruptive; adequate preparation for the co-ordination of matters between the Force and the Committee will give the government and the people of Canada the assurance they have the right to expect.

An expression of appreciation is due the Solicitor General and the Deputy Solicitor General for their support. Without their assistance the Committee's preparatory work would not have been able to proceed.





In its first report the Committee identified certain areas of particular interest it intended to pursue. The following are some of the activities and accomplishments of the Committee during the year ending March 31, 1988:

- establishing the two separate components of its Secretariat, namely: Grievances and Appeals, and Research;
- developing and submitting for approval the Committee's Rules of Practice and Procedure and Security and Confidentiality Regulations;
- formulating policy guidelines to assist Committee members and counsel;
- meeting with senior authorities of the RCMP and provincial or territorial Solicitors/Attorneys General, as well as with RCMP members, to explain the Committee's role, function and jurisdiction;
- implementing a communication plan including the distribution of the First Annual Report and a monthly Communiqué as well as the preparation of a Committee brochure and video;
- compiling information on human resource management in the private and public sectors to establish meaningful criteria for review;
- researching the implications of mediation in the framework of the amended *RCMP Act*;
- preparing for publication a research/discussion paper on suspension;
- retaining the services of legal counsel;
- assuring financial autonomy for the Committee to protect its independence;
- organizing, for members and counsel, a briefing and development session relating to the mandate of the Committee; and
- obtaining suitable accommodation for the Committee, including adequate systems to ensure the security of sensitive assets.



---

### CONSULTATIONS

The RCMP provides contract policing services in all provinces and two territories with the exception of Ontario and Quebec, where its role is limited to federal policing. The Commanding Officers of RCMP Divisions in each province or territory where a policing contract exists liaise with the provincial Solicitor General or Attorney General on such matters as resource planning, general enforcement policy and the achievement of planned results. In other provinces, federal policing often requires joint forces co-operation; the interests of those provinces cannot be minimized.

Accordingly, the Chairman met with the Deputy Attorney General<sup>1</sup> or Deputy Solicitor General<sup>2</sup> of each province and shortly after year's end with the Deputy Ministers of Justice in the territories. These meetings enabled the Committee to put into perspective provincial and territorial interests as they relate to RCMP policing in areas under the jurisdiction of the Committee. The meetings also gave the Committee an opportunity to explain its role and how it intends to proceed.

Discussions were held on the ability of a province or territory to appear as an interested party at a Committee hearing should the province or territory have a substantial and direct interest in the outcome of a grievance or appeal referred to the Committee.

The Committee expresses its appreciation to these provincial and territorial officials for their co-operation. The Committee will continue an exchange of views with all provinces and territories on the mandate of the Committee in relation to policing services provided by the RCMP.

The Committee also met with provincial ombudsmen<sup>3</sup> and with the chairmen of provincial police commissions<sup>4</sup>. While these bodies do not generally deal directly with the RCMP, their experience in reviewing administrative actions was helpful in preparing the Committee's own review process. The Committee was particularly interested in the way in which these bodies engage in mediation.

Canada has experienced and knowledgeable chiefs of police who head provincial<sup>5</sup> and municipal police forces<sup>6</sup>; their experience not only in policing but in human resource management made it logical that the Committee would consult with them and with the Canadian Association of Chiefs of Police<sup>7</sup>. They have generously given of their time. The Committee is also indebted to the Canadian Police Association<sup>8</sup> for the continuing discussions which have been pursued during the year in review.

---

1. see Annex IX

2. see Annex X

3. see Annex VI

4. see Annex VII

5. see Annex XI

6. see Annex V

7. see Annex I

8. see Annex II

---

The Committee was also fortunate to receive guidance on human resource management from Madame Huguette Labelle, Chairman of the Public Service Commission of Canada<sup>9</sup>. Continuing dialogue and support through her staff will assist the Committee in improving the quality of its services.

The Committee met with the heads of large Canadian companies to seek an overall view of their human resources management policies. RCMP management policy, like that of any other organization, can benefit from comparisons to ensure that it remains valid and contemporary.

The Committee's first objective in holding these meetings was to identify and analyze human resource management policy that has evolved rapidly in the corporate system and is designed to deal with the same problems the RCMP must face. A comparative analysis of the management models was sought, for the purpose of identifying common techniques of human resource management.

Nine corporations in the public and private sectors<sup>10</sup> were selected on the basis of the following criteria: the industrial sector, the company's size, diversification, organization structure, scope and geographical distribution and record of human resource management, the presence or absence of unions, and the level and quality of labour employed.

Interviews were conducted in each case with senior managers. Most of those interviewed were vice-presidents or their assistants specializing in human resource services. In general, the Committee learned that the

corporate world is increasingly attuned to the needs and expectations of its employees. The use of modern management techniques appears to have had a beneficial effect on the organizational efficiency of the companies examined.

The Committee expresses its gratitude to the individuals concerned for their co-operation. All of those interviewed expressed appreciation at having been invited to assist the Committee. They expressed their admiration of the way the public service is administered and indicated a willingness to assist by continuing the dialogue initiated by the Committee.

---

#### LIAISON WITH THE RCMP

---

Throughout the year, the Chairman met and exchanged views with the Commissioner of the RCMP, the Deputy Commissioner, Administration and their senior officials<sup>11</sup>.

The Committee sought their advice on its proposed Rules of Practice and Procedure and Security and Confidentiality Regulations. The manner in which the Commissioner will refer to the Committee grievances and appeals made prior to the proclamation date of the *RCMP Act* (1986) was discussed. It was agreed that upon proclamation all cases then being considered would, to the extent possible, be referred to the Committee.

---

9. see Annex XII

10. see Annex III

11. see Annex XIII

---

To explain the role and function of the Committee, the Chairman met the Commanding Officers and the Divisional Staff Relations Representatives<sup>12</sup> of the Force's fifteen Divisions. Particular emphasis was placed upon the fact that the Committee will deal with issues through processes provided for in the Act. Members must exhaust all internal avenues before submitting their cases to the Committee; at that point all material relevant to a grievance or appeal is to be forwarded to the Committee. As a result of these meetings the Committee was able to identify issues which may be referred to it; this further assisted its research plan.

In the RCMP's "C" (Quebec) and "E" (British Columbia) Divisions, the Committee met directly with members of the Force. The manner in which the Committee will operate, and what members may expect, were discussed. In both Divisions the Committee was well received.

It is evident to all parties that review by the Committee of cases referred to it may be based upon documentation which is more detailed and precise than that available to the initial decision-maker; based on different documentation, the review may well lead to a different conclusion. Parties and other interested individuals will want to ascertain the basis for findings and recommendations of the Committee. Publication of its findings and recommendations (while safeguarding the privacy of individuals) will serve that purpose.

The Committee has been granted the privilege of receiving most publications dealing with and issued by the RCMP. This will be of considerable assistance to the Committee in keeping abreast of contemporary issues.

---

#### POLICE TRAINING ESTABLISHMENTS

---

The selection, training and development of police officers is an issue of interest to the Committee; better trained recruits make better police officers.

During the year the Chairman visited the police training establishment of the RCMP at "Depot" Division<sup>13</sup> in Regina. In reviewing the training curriculum, it was noted that less than one per cent of the training time was spent familiarizing recruits with rules of conduct, internal disciplinary procedure, or the grievance system.

The better the understanding members have of the rules of conduct and of their enforcement, the better will be their compliance with them. In this connection, the Chairman expressed hope that the new *RCMP Act* would, in future, figure more prominently in the training curriculum.

On another note, the Committee was pleased to learn that senior officials of "Depot" Division were fully bilingual. The Committee also noted that many recruits have university degrees and that they come from different ethnic and racial backgrounds.

---

12. see Annex XIII

13. see Annex VIII



---

To examine and better understand how training of police officers is handled in other jurisdictions, the Committee visited the Ontario Police College in Aylmer, Ontario, the C.O. Bick College of the Metropolitan Toronto Police and the Atlantic Police Academy, Holland College, in Charlottetown<sup>14</sup>. Plans have been made to visit the Institut de Police du Quebec, in Nicolet, and the Police Academy of the Justice Institute of British Columbia in Vancouver.

---

#### BRIEFING AND DEVELOPMENT SESSION

---

Before commencing its review of certain types of grievances, disciplinary or discharge and demotion appeals arising from the RCMP, it was considered advisable to hold a briefing and development session for Committee members and legal counsel to become familiar with provisions of the *RCMP Act* (1986) and the quasi-judicial functions of the Committee.

The session was also designed to ensure that each of the participants would gain a general knowledge of the problems and issues to be referred to the Committee following the proclamation of the new *RCMP Act*.

Among the people who attended the session were representatives of the RCMP Public Complaints Commission, the Immigration Appeal Board and the Office of the Correctional Investigator. Their participation in the discussions that followed each presentation allowed the Committee to look at the issues raised by

the guest speakers in a different light and to gain from their valuable experience.

The Honourable Mr. Justice Ross Wimmer of the Court of Queen's Bench of Saskatchewan opened the proceedings by describing the labour relations climate in the RCMP from 1974 to 1976, while he was a Commissioner of the Commission of Inquiry Relating to Public Complaints, Internal Discipline and Grievance Procedure within the RCMP.

In a talk outlining the highlights of this period, he retraced the steps that led the Commission to recommend the establishment of an authority to be known as the Federal Police Ombudsman.

Mr. Justice Wimmer was followed by another former commissioner, Mr. Robin Bourne, now Assistant Deputy Minister of the Ministry of Justice of British Columbia responsible for police matters. Mr. Bourne discussed the changes proposed by the Commission of Inquiry in 1976 and described policy changes initiated by the RCMP in consequence of the Commission's recommendations.

The Commissioner of the RCMP and his Deputy Commissioner, Administration, spoke about the RCMP's efforts to continue to be a modern organization able to fulfil its mandate while meeting the needs of its members in the performance of their duties. The Commissioner indicated that upon proclamation of the remaining provisions of the *RCMP Act* (1986), those grievances or appeals already filed and not yet

---

14. see Annex VIII



---

resolved would, to the extent possible, be referred to the Committee for consideration.

Two members of the national executive of RCMP Divisional Staff Relations Representatives, Sergeants Ron Thurston of Vancouver and Reg Trowell of Winnipeg, presented the members' viewpoint on changes that will result from the new *RCMP Act*. Their presentation was followed by a discussion that allowed the Committee to familiarize itself with the role of divisional representatives in the administration of the RCMP.

The Chief General Counsel, Administrative Law Section, Department of Justice of Canada, Mr. Henry Molot, Q.C., discussed judicial review by the Federal Court of Canada as it relates to the decisions made by federal administrative or quasi-judicial tribunals. Mr. Molot dealt with many issues that specifically relate to the Committee in the field of administrative law.

Three professors from the University of Ottawa discussed issues related to their particular area of expertise. Marc Cousineau provided a concise overview of the basic principles of administrative law, and in particular the duty of administrative tribunals to act fairly. His talk was illustrated by legal precedents and shed light not only on the pitfalls most often encountered in this area but also on some less familiar ones. Edward Ratushny discussed the effects that the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* has had and might have on administrative tribunals. Pierre-Yves Boucher dealt with issues related to recent develop-

ments in labour law as they relate to grievance procedures and disciplinary or discharge appeals. The latest jurisprudence on the employer's duty to accommodate and the way in which an employee's conduct outside the workplace may affect his or her employment was reviewed.

The ways in which different public or private organizations handle personnel management issues similar to those facing the Committee were also examined.

Mr. Jacques Beaudoin, Director General of the Quebec Police Force, discussed the challenges a chief of police must meet to manage a modern and effective police force. Mr. William Moher, Vice-President of Human Resources, Imperial Oil Limited, discussed the importance of managing a company's future intuitively. General Paul Manson, C.M.M., C.D., Chief of the Defence Staff of the Canadian Armed Forces, outlined the grievance procedure in the military and stressed that an individual could ultimately have a grievance considered by the Governor in Council. Madame Huguette Labelle, Chairman of the Public Service Commission, shared her thoughts on what an equitable promotion system in any organization should involve.

Mr. Jean-Pierre Kingsley, Assistant Deputy Registrar General, discussed the government's conflict of interest guidelines and their resulting obligations. The Honourable Mr. Justice John J. Urie of the Federal Court of Canada, Appeal Division, discussed legal ethics, the drafting of decisions and collegiality among members of a tribunal.

---

The Honourable Robert Kaplan, P.C., M.P., a former Solicitor General of Canada, spoke on what legislators would expect from the Committee and its members. He urged the Committee to stimulate ongoing discussion of issues related to its mandate.

The Honourable James Kelleher, P.C., M.P., Solicitor General of Canada, and Deputy Solicitor General John C. Tait Q.C., welcomed participants and discussed what they hoped to see the Committee accomplish.

The Committee expresses gratitude to all who contributed to the success of this session.

Comments received from participants and guests invited to the briefing, as well as police authorities consulted over the past year, stressed the necessity and usefulness of holding such sessions.

It is felt that further sessions dealing with issues that fall within the Committee's mandate should be held on a yearly basis. These sessions would provide a national forum for policing authorities to discuss contemporary issues as they relate generally to overview bodies, grievance policy and procedures, disciplinary offences and procedures, and discharge and demotion.

---

#### CONFERENCES AND SPEECHES

In August, 1987, the Chairman and the Executive Director attended the 82nd Annual Conference of the Canadian Association of Chiefs of Police in Quebec City. The Chairman addressed the delegates at this conference on the Committee's role in reviewing personnel management

matters. During the week of August 30, the Chairman and Executive Director took part in the 39th Annual Conference of the Canadian Police Association in Vancouver. The Chairman presented a paper on "Discipline and the Police" and took part in an associated panel discussion. In October, they participated in a conference in Chicago of the International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement. In November, in Ottawa, the Chairman addressed the annual conference of the Ontario Police Chaplains Association. In the same month he took part in a conference in Montreal organized by the American Society of Criminology and participated in a panel discussion. Also in November, he addressed the members of the RCMP "O" Division in Toronto and presented Long Service Medals at the ceremony. In March, 1988, he accepted an invitation to address the Metropolitan Toronto Police at the Distinguished Service Medal award ceremony at C.O. Bick College.

---

#### PUBLICATIONS

In 1987, the Committee published a brochure<sup>15</sup> in both official languages explaining its mandate under the *RCMP Act* (1986). This brochure will be distributed to all RCMP members. The RCMP lent its support to the production of a video in which the Chairman emphasizes, in both official languages, the role of the Committee under the new Act. The intent of these two projects was to develop a

---

15. see Annex XIV

---

better understanding among members of the RCMP of the Committee and its role. In June, 1987, the Committee's 1986-87 Annual Report was tabled in both Houses of Parliament. The Report and its Annex were subsequently distributed to all RCMP Divisions and, on request, to other police forces in Canada and abroad. It was also mailed on request to police colleges, Associations of Chiefs of Police and the Canadian Police Association.

Managers of federal, provincial, municipal and public institutions, libraries as well as national and foreign universities, community colleges, and academic and business professionals, also received copies of the Report on request.

Recognizing the value of effective communication, the Committee commenced distributing a monthly Communiqué summarizing its current activities. The Committee wishes to maintain an open dialogue with members of the RCMP, thereby ensuring its role, mandate and independence continue to be understood.

---

#### CONFLICT OF INTEREST GUIDELINES

---

One of the foremost concerns of the Committee is the preservation of its integrity and independence; without them the Committee would lack the credibility it requires to function effectively. The Committee therefore has exercised great care to ensure that there will not be, nor appear to be, conflicts of interest. To that end Section 9 of the Committee's Rules of Practice and Procedure specifically provides for immediate notification

by a member, to the Chairman, of associations which might give rise to a conflict; the Chairman may request the member to withdraw from a hearing. A member may also request the Chairman to remove him or her from a given matter before the Committee.

The subject of conflicts of interest was given prominence during the briefing and development session for members held in Ottawa March 21 to 24, 1988. The first session, presented by the Assistant Deputy Registrar General, dealt with this topic. All Committee members have also received a copy of the Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders.

Committee staff, as public servants, are bound by conflict of interest guidelines issued by the Treasury Board.

---

#### COMMITTEE PERSONNEL

---

Over the past year all positions of employment<sup>16</sup> with the Committee were filled. The selection process was slow and deliberate, to take account of the range of duties required.

Professionalism, teamwork, integrity and flexibility are the principles underlying the Committee's mandate. The Committee relies on the judgment and ability of its employees. Throughout the year, it has been able to count on the staff's ingenuity and devotion.

---

16. see Annex XV

---

## FINANCIAL REPORT

The Committee's resources for fiscal year 1987/88 comprised nine person-years and forecast operating expenses of \$475,000.00.

It was difficult to project the financial needs of an organization with no previous case history. However, a portion of the operating expenses was based on an estimate of the number of cases the Committee could expect to receive upon proclamation of the remaining provisions of the *RCMP Act* (1986).

To complement the Committee's statutory case review role and to help maintain its independence, impartial-

ity and integrity, a research section was established. It is intended that through continued research into human resource management issues germane to the Committee's mandate, the Chairman, Vice-Chairman and members of the Committee will be in a better position to review the cases referred to the Committee. In view of the significant impact of the research function on the Committee's operating budget, it will be necessary to re-examine the budget once the *RCMP Act* (1986) is proclaimed to ensure that it can support both the research function and the case review and hearing process.



---

# 5 POLICE ACCOUNTABILITY AND DUE PROCESS EVOLUTION

---

Interest in the accountability for police conduct is not new; after several conferences, meetings and interviews in the last year, it seems the issue in Canada and elsewhere has not yet been addressed to the satisfaction of all parties.

The mandate of the Committee does not position it for or against citizens' groups seeking redress for police action deemed to have been less than satisfactory. The debate, however, as to who is responsible for the discipline of the police is one that must be joined since this Committee faces the issue at the disciplinary level.

In at least two provinces this year the debate has been active and on occasion stirring. The model set out in the *RCMP Act* (1986) deserves to be reviewed briefly to better understand its underpinning and its possible evolution.

On one hand, in the United States, civilian review bodies operating totally outside police structures are advocated as the best way to ensure an equitable and valid measure of deterrence against unacceptable police conduct. The model found in the *RCMP Act* (1986), on the other hand, leaves to police administrators the right to deal with conduct and discipline, subject to comments, review and parliamentary input. The question is not which model is right

or wrong but rather which model is more likely to balance the interests of the public, the RCMP and its members to ensure that justice is done.

The model found in the *RCMP Act* (1986) is designed to ensure fairness and achieve a balance of all competing interests through mutual accountability to Parliament. Other models seek to achieve the same result by different routes.

There have been suggestions in some quarters that no outside body is likely to enhance due process, and that review bodies are simply an interim imposition on police forces while other alternatives are sought.

Rules that govern the conduct and discipline of the police, and in some cases their private lives as well, are strict, even restrictive, and the standards required can be compared to those of other professions such as law, medicine, or accounting. It is argued that police are singled out and subjected to review by non-police bodies while other professions have their own disciplinary bodies to refer to when their conduct is criticized.

In essence there is only one reply, though it is seen as inadequate by some. A unique feature of the police is that they do not simply respond to the public's initiative to get involved with the police; the police possess an array of powers to interfere with the freedom of citizens. At the same time,

---

the police cannot effectively operate without the confidence and co-operation of the public.

That confidence can be strengthened through review mechanisms which, though imperfect at times, appear to be the only ones at hand. True, review bodies do not always appreciate all the intricate details of policing and its special demands; on occasion these bodies may fall short of their stated goal. The success of a system is not only assessed by the occasional failure, but by the success it is likely to achieve as it matures, gaining credibility and respect with both the public and the police as a result of wise and careful interventions.

To those who look upon outside review bodies as an intrusion, it may be said that legislators in their wisdom have decided on the process of intervention only after thorough debate and discussion. Public and political accountability is a method of evaluation whose time has come; those who sit on review bodies merely execute the will of those in a democracy who view policing as sufficiently important to seek a second, neutral opinion.

These few lines may not satisfy the skeptics. However, most countries under democratic rule have set up institutional review of the police, and despite possible flaws, this process will develop in the future, with or without police support.

More acrimonious is the debate as to who should discipline the police. If review of police action can arouse unanimity, the question of discipline is one that rarely does.

There are those who view police discipline as the sole prerogative of a chief constable; others view it as self-serving and unfair unless there is public input. How does one legitimize one or the other, since both sides marshal considerable arguments in favour of their preferred model?

In the United States, the United Kingdom and elsewhere, several disciplinary models have been examined and tried out. A civilian review process with the power to impose discipline cannot be said to be unappealing; the process is open, enables the public to participate, and in some cases offers assurance that justice has been achieved through objectivity.

Regrettably, dissenters have focused only on the system's shortcomings. It has been criticized as vindictive, unfair to the police and most important, objectionable because it removes from police authority the first right to remedy and correct wrongdoing. It is also argued that civilians are poorly qualified to investigate trained police investigators. If one had to weigh all these arguments and decide on the merits of both sides, one would risk entering into an endless debate.

Another model has opted for independent review but with the assistance of the police at its initial stage; this model seems to have gained some success and a larger degree of respectability. The fact that its initial response is in the hands of the police, however, has drawn criticism. It is pointed out nonetheless that effectiveness is success, and more outside review bodies which rely on police assistance appear to



---

have survived than those which have not. The investigations are thorough, and while the police can be accused of being “too protective of their own”, such charges have seldom been fully documented, although in some cases the allegations have been found to be established. If the investigation and adjudication process in the above model seems to have reached a threshold of “detente”, the issue of discipline after adjudication has not. Many believe the discipline imposed on the police should be determined by an outside body when the behaviour under review has been adjudicated elsewhere, for example by a police complaint board.

The argument is not unattractive: the facts are known and the importance of correct police behaviour has been well canvassed. One may nonetheless ask whether the adjudication process is intended to deal with wrongdoing in a positive way and rehabilitate, or merely punish without input from the chief constable. The legitimacy of the process and the fairness expected from it require cool heads and objective minds.

All chief constables wish to be seen to run a good police force. To remove from the police the final say on discipline without even so much as a comment may make the police less, not more, accountable. A chief constable is only human and may make mistakes in analyzing facts; that is why the external review process is set up. The review may also result in closer scrutiny and improvements in

the quality of decision-making. The process of review of discipline should benefit from the insight of the chief constable or risk more difficult dialogue in the future.

In the end, if rehabilitation and correction of conduct rather than punitive action is the goal, the best person to make this decision is one who is politically accountable. There is, however, a caveat: if a police force is unable or unwilling to accept outside advice, fails to show sensitivity to outside views and disregards the principles of equity, executory decision-making can always be resorted to.

The ombudsman model proposed under the *RCMP Act* (1986) permits an *ex post facto* review, a monitoring accountability and more important, responsibility through publicity and report to the government. Some have described it as mere window-dressing and ineffective despite the experience of the Scandinavian countries. If the review system proves ineffective, it is never too late to bring about corrective measures through the legislative process. The public must have faith in the gradual evolution of even the most time-honoured traditions. Such faith is based on dialogue, discussion, respect, mediation and avoidance of confrontation.

“But who would guard the guards themselves?”\* is a question that has been asked for centuries. The *RCMP Act* (1986) provides one answer.

---

\* Juvenal (Satire VI line 347)



In the previous chapter we have explored various attempts at resolving disputes in an adversarial context.

Conflicts between individuals and groups are a familiar aspect of human relationships. They are part of the process of interdependence that brings people together. A mechanism to resolve disputes is therefore required. Conflicts which are dealt with intelligently may lead to valuable results.

In the report of the Commission of Inquiry Relating to Public Complaints, Internal Discipline and Grievance Procedure within the RCMP there was clear preference for a system of conflict resolution based upon negotiation. Indeed, the recommendation that the Office of the Federal Police Ombudsman be created was in great part based upon the fact that, when ombudsmen are involved,

**Administrative hearings are rarely necessary and when they do occur, are likely to be informal and not adversarial in nature. (p. 99)**

Adversarial hearings can solve conflicts; however they do so at a cost. Hearings are expensive, time-consuming and may harm labour-management relationships. Moreover they may lead to the entrenchment of positions from which officials may have difficulty in retreating.

Mediation is generally faster, less expensive and more constructive, in part because parties retain flexibility. The give-and-take required of negotiations can lead to settlements which

better address the particular situation without creating undesirable precedents of wide application.

Mediation leads to tailored solutions. It is less time-consuming to mediate than to prepare a case for adjudication. This may reduce a backlog of cases before the Committee and thus ease the pressure on the adjudicative system, bringing an earlier conclusion to each case. It could also help the parties to evaluate which cases can be disposed of at an early stage and which must go through the adjudicative process.

Mediation also has an impact on the relationship between the parties. By discussing potential solutions to a conflict the parties can come to understand why and how the conflict arose; this can lead to a fundamental improvement in their relationship. Finally, relevant information is informally examined, whether or not it would have been submitted or admissible at a formal hearing. The strengths and weaknesses of the parties' arguments can be candidly discussed.

In the end, mediation is beneficial even if it does not resolve all the issues, because it forces the parties to prepare their arguments and limits the scope of hearings to those issues which are truly contentious. Mediation is therefore a most useful component of the dispute resolution process.

However, it can only succeed if both parties agree that it might be



---

useful in settling the issue before them. Both parties may gain from mediation if they are ready to make concessions. Implied in this is the requirement that both parties deal in good faith and have authority to negotiate a settlement acceptable to the individual or the organization they represent.

That is why mediation is seen by the Committee as having a positive impact, and why the power to institute a formal hearing will only be used in exceptional circumstances. Wherever possible, the Committee will seek to avoid the adversarial atmosphere created by a hearing, and will rather attempt to mediate disputes and be a conciliatory force.

Mediation of grievances and appeals does not preclude adjudication. Mediation could, however, be a step in the process. It could be conducted by a third party. In certain systems in-house staff, outside counsel or professional mediators are called upon for such purposes.

The mediation process must be structured in such a way that the integrity and impartiality of the Committee will not be compromised. Mediation nevertheless holds such potential that the Committee will encourage its use as much as possible.

Because the Commissioner retains ultimate authority to decide the matter, and because the Committee proceeds by way of recommendations to the Commissioner, the mediation process employed would have to be slightly different from the one used in labour-management disputes involving collective agreements.

Because of the complexity and unpredictability of cases referred to the Committee, it will be necessary to identify the opportunities where the use of a mediator might be helpful, and to recommend the appointment of a mediator. If the parties are amenable to mediation, the Committee Secretariat will have the responsibility to initiate the process.

If mediation is successful and the parties come to a mutually agreeable solution, the Chairman would endorse the minutes of settlement and return them to the Commissioner.

If mediation fails to resolve the issue, the Committee Chairman would deal with the matter as if mediation had never taken place. Since the Chairman will have been shielded from the mediation process, the Chairman's recommendation will not be influenced by representations made at that stage. However, the parties may want to agree on certain issues to shorten the proceedings, and the Committee would accordingly accept these issues as having been resolved.

The contribution that mediation can make in resolving grievances and appeals expeditiously, inexpensively and equitably cannot be ignored. While it is not intended to be a substitute for adjudication by the Committee, it does have more potential to bring about a mutually acceptable solution.

The concept of mediation has been discussed with senior officials of the RCMP, who have expressed a degree of interest. The Committee will continue to explore the issue.

1. Canadian Association of Chiefs of Police
2. Canadian Police Association
3. Corporations
4. Law Enforcement Review Agency
5. Municipal Police Forces
6. Ombudsmen
7. Police Commissions
8. Police Training Establishments
9. Provincial-Territorial Departments of Justice and Attorneys General
10. Provincial Departments of the Solicitor General
11. Provincial Police Forces
12. Public Service Commission
13. Royal Canadian Mounted Police
14. RCMP External Review Committee Brochure
15. RCMP External Review Committee Personnel



CANADIAN ASSOCIATION OF CHIEFS OF POLICE

Chief Constable

R. Stewart

President

D.N. Cassidy

Executive Director



CANADIAN POLICE ASSOCIATION

James M. Kingston  
President

André Nadon  
Vice-President

**CORPORATIONS**

**BELL CANADA**

Montréal, Québec

H.J. Fleming

Director — Human Resources

Corporate Personnel

Robert Bourdon

Director, Industrial Relations (Research)

Louis E. Lapierre

Director of Personnel

Rita Bélanger

Section Manager, Employment Equity (Programs)

**CANADIAN BROADCASTING CORPORATION (CBC)**

Ottawa, Ontario

Pierre Racicot

Acting Vice-President, Human Resources

**CANADIAN GENERAL ELECTRIC CO. LTD (CGE)**

Toronto, Ontario

Harold Giles

Vice-President Corporate, Human Resources

**FOUR SEASONS**

Toronto, Ontario

John Young

Senior Vice-President, Human Resources

---

IMPERIAL OIL LTD

Toronto, Ontario

William P. Moher  
Vice-President, Human Resources  
T. Robert Clapp  
Manager, Employee Relations

INTERNATIONAL BUSINESS MACHINES (IBM)

Markham, Ontario

Tom McNulty  
Vice-President, Personnel

PROCTOR & GAMBLE INC.

Toronto, Ontario

E.G. Payne  
Group Personnel Manager  
Tammy M. Sturge  
Personnel

SEARS

Toronto, Ontario

G.K. Griffin  
National Manager  
Employee Relations, Personnel Policies  
and Benefits  
Ross Ringney  
National Manager,  
Selection Placement and Training

THE ROYAL BANK OF CANADA

Montréal, Québec

C.J. Coveyduck  
Vice-President, Corporate Personnel Services  
A.K. Munholland  
Manager, Employee Relations

**LAW ENFORCEMENT REVIEW AGENCY**

MANITOBA

Winnipeg

Hans Schneider  
Commissioner



**MUNICIPAL POLICE FORCES**

**NEWFOUNDLAND**

**THE ROYAL NEWFOUNDLAND CONSTABULARY**

St. John's

Chief of Police

D. Randell

**ONTARIO**

**METROPOLITAN TORONTO POLICE**

Chief of Police

John Marks

Deputy Chief of Police

Support Operations

Peter Scott

Superintendent

Bernard E. Nadeau

Staff Inspector

Robert Crampton

Staff Inspector

Duncan Wilson

Staff Sergeant

Andrew Leach

Staff Sergeant

Jim Saunders

Sergeant

Tom McNamara

**QUÉBEC**

**MONTREAL URBAN COMMUNITY POLICE**

Roland Bourget

Director

OMBUDSMEN

INTERNATIONAL OMBUDSMAN INSTITUTE

Dr. Randall Ivany, C.M.  
Executive Director and Secretary

ALBERTA

Edmonton

Aleck Trawick  
Ombudsman

BRITISH COLUMBIA

Victoria

Stephen Owen  
Ombudsman

MANITOBA

Winnipeg

Gordon S. Earle  
Ombudsman  
Barry E. Tuckett  
Assistant Ombudsman

NEWFOUNDLAND

St. John's

Ambrose Peddle  
Ombudsman  
Cyril J. King  
Investigator

---

NOVA SCOTIA

Halifax

Dr. W. Andrew MacKay

Ombudsman

G.F. DeYoung

Investigator

ONTARIO

Toronto

Dr. Daniel G. Hill

Ombudsman

QUÉBEC

Québec

Daniel Jacoby

Le protecteur du Citoyen

SASKATCHEWAN

Regina

Gerald P. McLellan

Ombudsman

POLICE COMMISSIONS

MANITOBA

Winnipeg

Susan Devine  
Chairperson

NEW BRUNSWICK

Fredericton

W.J. Hunter  
Chairman

NOVA SCOTIA

Dartmouth

Murray J. Ritch  
Acting Chairman

ONTARIO

Toronto

John MacBeth, Q.C.  
Acting Chairman

QUÉBEC

The Honourable Judge Guy Tremblay  
President

SASKATCHEWAN

Regina

Bob Mills  
Executive Director



**POLICE TRAINING ESTABLISHMENTS**

**ATLANTIC POLICE ACADEMY**

Charlottetown  
Division of Holland College  
Chet Campbell  
Director

**METROPOLITAN TORONTO POLICE COLLEGE**

Toronto  
C.O. BICK College  
Staff Inspector  
Ian Marr  
Director

**ONTARIO POLICE COLLEGE**

Aylmer  
Larry W. Godfree  
Acting Director

**RCMP "DEPOT" DIVISION**

Regina  
Chief Superintendent  
J.S.D. Lagassé  
Inspector  
J.E. H. Beaulac  
DSRR Corporal  
J.M. Keyuk

**PROVINCIAL-TERRITORIAL DEPARTMENTS OF JUSTICE AND  
ATTORNEYS GENERAL**

**BRITISH COLUMBIA**

**Victoria**

Edward N. Hughes, Q.C.  
Deputy Attorney General  
Robin Bourne  
Assistant Deputy Minister, Policing

**MANITOBA**

**Winnipeg**

Tanner F.D. Elton  
Deputy Attorney General  
John Guy  
Assistant Deputy Attorney General

**NEW BRUNSWICK**

**Fredericton**

William B. Connor  
Assistant Deputy Minister  
Law Enforcement

**NEWFOUNDLAND**

**St. John's**

Ronald Richards  
Deputy Minister of Justice  
Robert Hyslop  
Associate Deputy Attorney General

**NORTHWEST TERRITORIES**

**Yellowknife**

Geoffrey Bickert  
Deputy Minister of Justice

---

NOVA SCOTIA

Halifax

Gordon F. Coles, Q.C.  
Deputy Attorney General  
Gordon S. Gales, Q.C.  
Director (Criminal)

PRINCE EDWARD ISLAND

Charlottetown

Arthur Currie  
Deputy Minister of Justice and Deputy  
Attorney General

SASKATCHEWAN

Regina

Brian Barrington-Foote  
Deputy Attorney General

YUKON

Whitehorse

William Byers  
Deputy Minister of Justice

PROVINCIAL DEPARTMENTS OF THE SOLICITOR GENERAL

ALBERTA

Edmonton

R.J. King  
Deputy Solicitor General

ONTARIO

Toronto

John D. Takach, Q.C.  
Deputy Solicitor General

QUÉBEC

Québec

Robert Diamant, Deputy Minister and  
Deputy Solicitor General



**PROVINCIAL POLICE FORCES**

**ONTARIO**

**Toronto**

Commissioner  
R.A. Ferguson  
Deputy Commissioner  
R.S. Rose  
Chief Superintendent  
T. O'Grady

**QUÉBEC**

**QUÉBEC POLICE FORCE**  
**Montreal**

Jacques Beaudoin  
Director General  
Jean Tellier  
Assistant Director General  
Paul Curzi  
Comptroller General

**PUBLIC SERVICE COMMISSION**

OTTAWA

Dr. Huguette Labelle  
Chairman

Ercel J. Baker  
Executive Director

Len W. Slivinski  
Director, Program Development (Staffing)

ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE

ALBERTA

Edmonton

“K” Division

Assistant Commissioner

M. Greig

Superintendent

M.K. Clegg

DSRR Sergeant

Simon Chance

BRITISH COLUMBIA

Vancouver

“E” Division

Deputy Commissioner

D.K. Wilson

Assistant Commissioner

R.R. Schramm

Chief Superintendent

G.H. Powell

DSRR Staff Sergeant

D.B. Sailer

Sergeant

R.C. Fawcett

Sergeant

D.D. Ferrel

Sergeant

R.W. Thurston

Corporal

K.D.H. Alexander

Corporal

D.B. Howarth

---

## MANITOBA

### Winnipeg

#### "D" Division

Assistant Commissioner

J.B.D. Henry

Chief Superintendent

Richard D. Crerar

Superintendent

Jack D. Lawson

DSRR Staff Sergeant

Bill McCrossin

Sergeant

Reg K. Trowell

## NEW BRUNSWICK

### Fredericton

#### "J" Division

Chief Superintendent

J.D. Farrell

DSRR Staff Sergeant

Marcel J.G. Audet

## NEWFOUNDLAND

### St. John's

#### "B" Division

Chief Superintendent

R.C. Currie

DSRR Staff Sergeant

E.F. McCue

---

NORTHWEST TERRITORIES

Yellowknife

"G" Division

Chief Superintendent

R.H.D. Head

Inspector

B.G. Warner

Inspector

R.M. Swann

Staff Sergeant

W.C. Shupe

Sergeant

R.C. Colville

DSRR Staff Sergeant

J.R.H. Scott

NOVA SCOTIA

Halifax

"H" Division

Chief Superintendent

C.J. Reid

Superintendent

J.H. MacLaughlan

Inspector

L.S. Robbins

Inspector

R.O. Turnbull

DSRR Corporal

D.J. Fogarty



---

ONTARIO

Toronto

“O” Division

Assistant Commissioner

R.M. Culligan

Chief Superintendent

F. Palmer

Superintendent

H.G. Clarke

DSRR Staff Sergeant

P.H. James

Ottawa

“A” Division

Chief Superintendent

J.A.M. Breau

Superintendent

J.R.Y. Boulanger

Superintendent

P. Pottier

DSRR Staff Sergeant

J.W. Brennan

Ottawa

“HQ” Division

Chief Superintendent

J.E.A. Yelle

Superintendent

J.A. Lebel

DSRR Corporal

A.J. Goodman

Marie-Thérèse O’Sullivan

---

PRINCE EDWARD ISLAND

Charlottetown

"L" Division

Chief Superintendent

C.I.C. MacDonnell

Staff Sergeant

M.G. Hyde

Staff Sergeant

B.E. Stevenson

Staff Sergeant

J.F. Smith

DSRR Sergeant

C.P. Stetson

QUÉBEC

Montréal

"C" Division

Assistant Commissioner

J.E.J. Julien

DSRR Staff Sergeant

Gaëtan Delisle

SASKATCHEWAN

Regina

"F" Division

Chief Superintendent

R.A. McGibbon

Superintendent

C.R. Latrémouille

DSRR Staff Sergeant

Vic Pankratz

Staff Sergeant

Neil McLean

---

YUKON

Whitehorse

“M” Division

Chief Superintendent

A.J. Toews

Inspector

G. Droyer

Inspector

L. Gerritt

Staff Sergeant

T. Gervais

DSRR Corporal

R.D. Pond



---

R O Y A L  
C A N A D I A N  
M O U N T E D  
P O L I C E

---

EXTERNAL  
REVIEW  
COMMITTEE

---

Canada

---

Royal Canadian Mounted Police  
External Review Committee

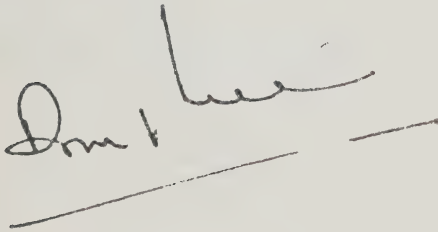
To All Members of the RCMP

This brochure is designed to assist the members of the Force in their understanding of the mandate and jurisdiction of the Committee.

The Committee is independent of the RCMP. However, any prescribed issue of grievances, discipline, discharge and demotion coming before the Commissioner, after all in-force remedies have been exhausted, shall be referred to the Committee.

I am pleased to assume the responsibility of Chairman and trust that both the Force and its members will draw a substantial benefit from the Committee's work.

Faithfully yours,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'René J. Marin', is written over a horizontal line. The signature is stylized with a large initial 'R' and 'M'.

The Honourable  
René J. Marin  
Chairman



---

## THE COMMITTEE

The RCMP External Review Committee consists of a Chairman, who is a full time member; a Vice-Chairman and not more than three (3) other members appointed by order of the Governor in Council, either on a full or part time basis.

Each member of the Committee holds office for a term not exceeding five (5) years and is eligible for re-appointment on the expiration of that term. No member of the RCMP is eligible to be appointed to the Committee.

The Committee is supported by a Secretariat headed by an Executive Director. The Secretariat fulfills the administrative and research needs of the Committee. The officers and employees of the Committee are appointed in accordance with the Public Service Employment Act.

---

## MANDATE

The Committee is an independent entity. While the RCMP formulates policy, the Committee interprets such policies as they apply to its review of decisions.

The mandate of the Committee includes the review of certain types of grievances, formal discipline, discharge and demotion of members of the Force.

The "watchman" role granted to the Committee will guarantee that the rights of the members of the RCMP are respected and protected.

Accountability to Parliament each year ensures that the views of the Committee are fully aired and that contrary views, if any, are expressed and discussed.

## Grievances

The Committee's mandate in relation to grievances and a member's ability to have his or her grievance reviewed by the Committee depends upon several factors:

(a) Although a member may grieve a decision, act or omission in the administration of the affairs of the Force, if another *process for redress* exists under the Act, regulations or Commissioner's standing orders, the member will have no entitlement to have his case reviewed by the Committee;

(b) If a decision, act or omission is in relation to the *appointment* by the Commissioner *to a position*, as specified by the Governor-in-Council, "...that reports to the Commissioner either directly or through one other person", then no grievance will lie;

(c) The Governor-in-Council may, pursuant to the Act, prescribe certain *types* of grievances that are to be referred to the Committee;

(d) Even if the grievance is in relation to a *type* of grievance that the Governor-in-Council has specified may be forwarded to the Committee, the member grieving may request the Commissioner *not* to refer the grievance. The Commissioner will then have to exercise his discretion whether or not to refer the grievance.

---

### *Duties and Functions of the Chairman*

When a grievance is referred to the Committee, it is first reviewed by the Chairman, who may indicate his agreement with the disposition of the grievance and submit the issue to the Commissioner for final decision, and informing the member of that fact.

Alternatively the Chairman may indicate his disagreement and his reasons therefor, or he may decide to institute a hearing. If a hearing is ordered, the Chairman assigns a member or members to it and sends a notice in writing to the Commissioner and the member.

### *Duties and Functions of the Committee*

When the Chairman has decided to institute a hearing, the Committee will serve a notice in writing of the time and place of the hearing. The Committee's power includes the ability to summon witnesses, administer oaths, and receive relevant evidence.

Upon completion of a hearing, the Committee prepares a report setting out its findings and recommendations. This report is sent to the parties.

### **Discipline**

A member of the Force may appeal a decision of an adjudication board to the Commissioner on any ground. Before the Commissioner considers the appeal, the Act requires that the matter be referred to the Committee. The member appealing may, however,

request the Commissioner *not* to refer the appeal to the Committee. The Commissioner must then exercise his discretion and decide whether to refer the appeal to the Committee.

### *Duties and Functions of the Committee Chairman and the Committee*

When the appeal on a decision of an adjudication board is referred to the Committee, the functions, duties and powers of the Chairman and the Committee are identical to those provided for with respect to grievances with such modifications as the circumstances require.

### **Discharge and Demotion**

A ground for discharge and demotion includes the repeated failure to perform duties in a manner fitted to the requirements of the position, notwithstanding that the member has been given reasonable assistance, guidance and supervision in an attempt to improve the member's performance. A member may appeal a decision of a Discharge and Demotion Board to the Commissioner of the Force on any ground.

Before the Commissioner considers the appeal, the Act requires that he refer the matter to the Committee. The member appealing may request the Commissioner *not* to refer the appeal to the Committee. The Commissioner then has to exercise his discretion and decide whether to refer the appeal to the Committee.

---

*Duties and Functions of the  
Committee Chairman and the  
Committee*

When an appeal is launched against a decision of the Discharge and Demotion Board, the functions, duties and powers of the Chairman and the Committee are identical to those provided for with respect to grievances with such modifications as the circumstances require.

**Travel, Living Expenses, Fees and Allowances**

Travel and living expenses for a member of the Force, his counsel or representative appearing before the Committee may, at the discretion of the Committee, be reimbursed at the rate fixed by the Treasury Board.

Witnesses summoned to attend a proceeding before the Committee will be entitled, at the discretion of the Committee, to receive the fees and allowances as if summoned to attend before the Federal Court of Canada.

---

**CONCLUSION**

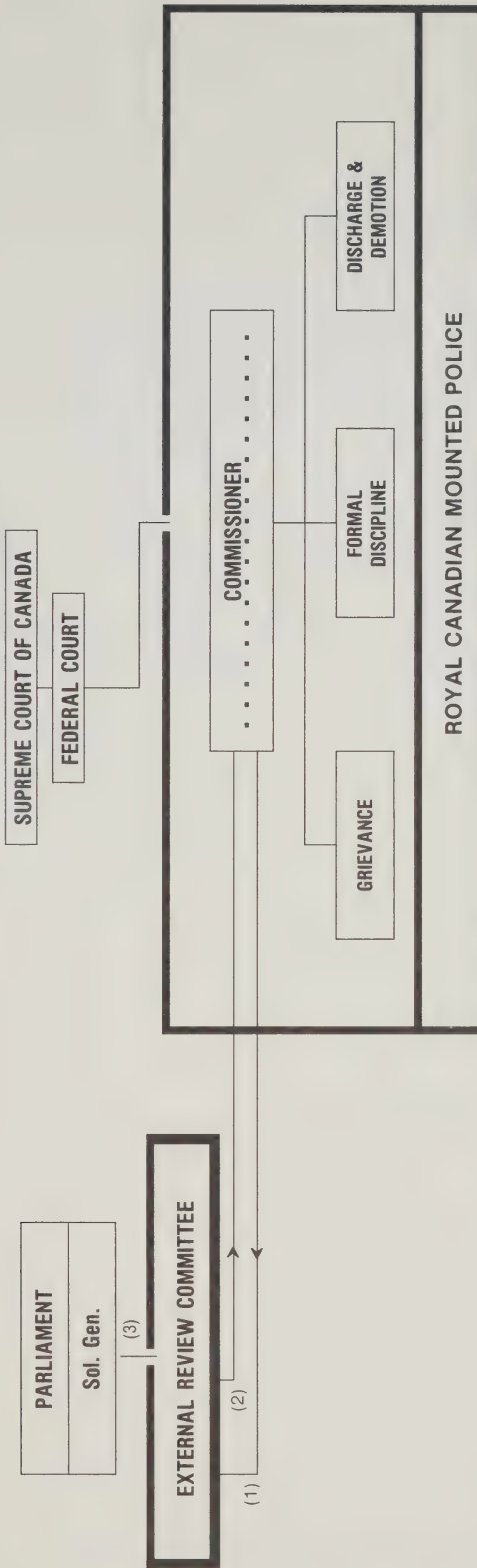
It is important to stress that the Commissioner must, before considering certain types of grievances, formal discipline and discharge and demotion cases, refer them to the Committee for review.

The member, his representative or counsel may obtain a copy of the Rules of Practice and Procedure of the RCMP External Review Committee by writing to the offices of the Committee.

For further information,  
please write to:

Robert F. Benson  
Executive Director  
RCMP External Review Committee  
P.O. Box 1159  
Station B  
Ottawa, Ontario  
K1P 5R2

# EXTERNAL REVIEW COMMITTEE'S OPERATIONAL CHART



- (1) The Commissioner shall refer any prescribed issue to the Committee.
- (2) The Chairman or the Committee shall send a report in writing to the Commissioner and all parties.
- (3) The Chairman shall submit to the Minister for transmission to parliament a report of the activities of the Committee during that year and its recommendations.

**RCMP External Review Committee Personnel**

Executive Director	Robert F. Benson
Secretary to the Chairman	Suzanne Gervais
Secretary to the Executive Director	Sylvie Savignac
Director, Grievances and Appeals	Jacques Courteau
Director, Research	Gisèle M.C. Parent
Secretary to the Directors	Diane Devine
* Officer, Grievances and Appeals	Denis C. Kratchanov
* Officer, Research	Yvonne Martin
Administrative Assistant	Lynn Ruiz
Clerk	André Paliquin
Articling Student	Bernadette Kaye



## NOTES

---



# NOTES

---



## NOTES

---











---

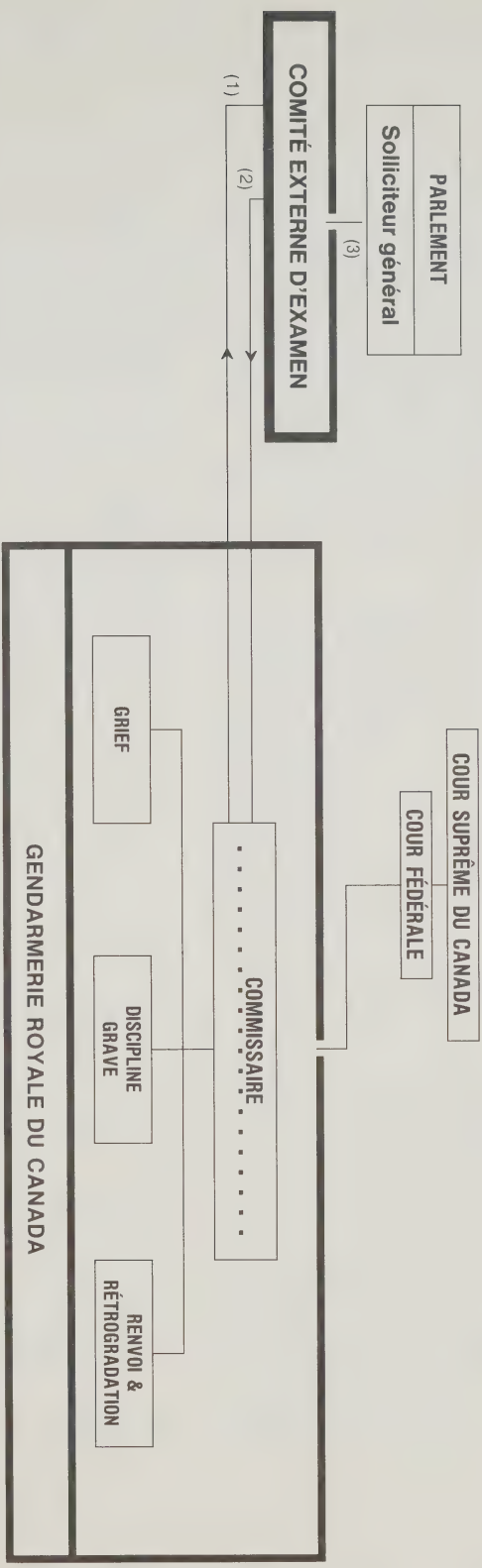
NOTES



PERSONNEL DU COMITÉ EXTERNE D'EXAMEN DE LA GRC

Directeur exécutif	Robert F. Benson
Secrétaire du président	Suzanne Gervais
Secrétaire du directeur exécutif	Sylvie Savignac
Directeur, griefs et appels	Jacques Courteau
Directeur, recherche	Gisèle M. C. Parent
Secrétaire des directeurs	Diane Devine
Agent, griefs et appels	Denis C. Kratchanov
Agent, recherche	Yvonne Martin
Adjointe administrative	Lynn Ruiz
Étudiante stagiaire	Bernadette Kaye
Commis	André Paliquin

# ORGANIGRAMME OPÉRATIONNEL DU COMITÉ EXTERNE D'EXAMEN



(1) Le Commissaire renvoie tout dossier prescrit par la Loi devant le Comité.

(2) Le président ou le Comité transmet aux parties et au Commissaire un rapport écrit exposant ses conclusions.

(3) Le président présente annuellement au ministre, pour dépôt devant le Parlement, le rapport d'activités du comité pour l'exercice précédent, ainsi que ses recommandations.

## CONCLUSION

Il faut souligner que le commissaire doit, avant d'étudier certains types de griefs, les mesures disciplinaires graves, les cas de renvoi et de rétrogradation, référer ces cas devant le Comité. Les membres, leur représentant ou leur avocat, peuvent se procurer les Règles de pratique et de procédure du Comité externe d'examen de la GRC en en faisant la demande par écrit au Comité.

Pour de plus amples renseignements, veuillez écrire à :

Robert F. Benson  
 Directeur exécutif  
 Comité externe d'examen  
 de la GRC  
 C.P. 1159  
 Succursale 'B'  
 Ottawa (Ontario)  
 K1P 5R2

Les frais de déplacement et de séjour d'un membre de la GRC, de son avocat ou de son représentant qui comparait devant le Comité peuvent, selon l'appréciation du Comité, lui être remboursés au taux fixé par le Conseil du Trésor.

Les témoins cités à comparaître devant le Comité ont droit, selon l'appréciation du Comité, aux honoraires et allocations accordés aux témoins cités à comparaître devant la Cour fédérale du Canada.

**Frais de déplacement et de séjour, honoraires et allocations**

*Fonctions du Comité et de son président*

Lorsque l'appel d'une décision d'un comité d'arbitrage est renvoyé devant le Comité, les fonctions et pouvoirs du Comité et de son président sont les mêmes que ceux prévus aux fins des griefs compte tenu des adaptations de circonstances.

### **Renvoi et rétrogradation**

Un membre de la GRC peut être renvoyé ou rétrogradé pour le motif qu'il a omis, à plusieurs reprises, d'exercer de façon satisfaisante ses fonctions en dépit de l'aide, des conseils et de la surveillance que lui ont été prodigués pour l'aider à s'amender. Un membre peut, pour quelque motif que ce soit, en appeler d'une décision de la Commission de renvoi et de rétrogradation devant le commissaire.

Avant d'étudier l'appel, le commissaire est tenu par la Loi de le renvoyer devant le Comité. Le membre qui a fait appel peut demander au commissaire de *ne pas* renvoyer l'appel devant le Comité. Le commissaire peut accéder à cette demande ou la rejeter.

*Fonctions du Comité et de son président*

Aux fins de l'appel d'une décision de la Commission de renvoi et de rétrogradation, les fonctions et pouvoirs du Comité externe d'examen et de son président sont les mêmes que ceux prévus aux fins des griefs, compte tenu des adaptations de circonstance.

président qui peut manifester son accord sur la décision et soumettre la question au commissaire pour qu'il rende la décision finale; il informe le membre de sa décision. Le président peut aussi être en désaccord sur la décision et en communiquer les motifs ou il peut décider d'ordonner la tenue d'une audience. Dans ce dernier cas, le président désigne le ou les membres qui tiendront l'audience et en informe par écrit le commissaire et le membre.

### *Fonctions du Comité*

Lorsque le président a ordonné la tenue d'une audience, le Comité signifie aux parties un avis écrit du moment et du lieu où se tiendra l'audience. Le Comité peut convoquer des témoins, faire prêter serment et recevoir les éléments de preuve pertinents.

A la conclusion de l'audience, le Comité établit un rapport exposant ses conclusions et recommandations. Ce rapport est transmis au commissaire et aux parties.

### **Discipline**

Un membre de la GRC peut pour quelque motif que ce soit, en appeler d'une décision d'un comité d'arbitrage devant le commissaire. Avant d'étudier l'appel, le commissaire doit, comme le prescrit la Loi, le renvoyer devant le Comité. Le membre qui a fait appel peut cependant demander au commissaire de *ne pas* renvoyer l'appel devant le Comité. Le commissaire peut accéder à cette demande ou la rejeter.



Le Comité externe d'examen de la GRC est constitué d'un président qui est un membre à plein temps; d'un vice-président et d'au plus trois (3) autres membres nommés, à temps plein ou à temps partiel, par décret du gouverneur en conseil.

Les membres du Comité sont nommés pour un mandat d'au plus cinq (5) ans et peuvent recevoir un nouveau mandat. Un membre de la GRC ne peut faire partie du Comité.

Le Comité est constitué d'un secrétaire administratif par un directeur exécutif. Le secrétaire satisfait les obligations administratives et les recherches du Comité. Le personnel nécessaire à l'exécution des travaux du Comité est nommé conformément à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

## MANDAT

Le Comité est un organisme indépendant. Bien que la GRC établisse ses propres politiques, le Comité se fera l'interprète de ces politiques lors de l'examen des décisions.

Son mandat prévoit l'examen de certains types de griefs, des mesures disciplinaires graves, des cas de renvoi et de rétrogradation des membres de la GRC.

Le rôle de «gardien» confié au Comité garantit le respect et la protection des droits des membres de la GRC.

La responsabilité de rendre compte au Parlement annuellement donne l'assurance que les recommandations du Comité seront analysées à fond et que les options contraires, s'il en est, seront examinées et discutées.

## Griefs

Plusieurs facteurs peuvent restreindre le pouvoir du Comité d'examiner des griefs et la faculté pour un membre de la GRC de soumettre son grief au Comité:

a) même si un membre peut présenter un grief en raison d'une décision, d'un acte ou d'une omission liés à la gestion des affaires de la GRC, il ne pourra soumettre son cas au Comité s'il existe une autre *procédure de redressement* prévue par la Loi, les règlements ou les ordres permanents du commissaire;

b) si la décision, l'acte ou l'omission est liée à la *nomination*, par le commissaire d'une personne à un poste déterminé par le gouverneur en conseil et «...dont le titulaire relève du commissaire directement ou par l'intermédiaire d'une autre personne», aucun grief ne peut être *présenté*;

c) le gouverneur en conseil peut, conformément à la Loi, prescrire les *catégories* de griefs qui doivent faire l'objet d'un renvoi devant le Comité; (d) même si le grief entre dans la *catégorie* prescrite par le gouverneur en conseil et peut être renvoyé devant le Comité, le membre qui s'estime lésé peut demander au commissaire de *ne pas* le renvoyer devant le Comité. Le commissaire peut accéder à cette demande ou la rejeter.

## Fonctions du président

Lorsqu'un grief est renvoyé devant le Comité, il est d'abord examiné par le



René J. Martin

Canada

COMITÉ  
EXTERNE  
D'EXAMEN  
DE LA  
GENDARMERIE  
ROYALE  
DU CANADA



LA BANQUE ROYALE DU CANADA

Montréal (Québec)

C.J. Coveyduck

Vice-président, Services du personnel

A.K. Munholland

Gestionnaire, Relations avec le personnel

PROCTOR & GAMBLE INC.

Toronto (Ontario)

E.G. Payne

Gestionnaire adjoint — Personnel

Tammy M. Sturge

Personnel

QUATRE SAISONS

Toronto (Ontario)

John Young

Vice-président, Ressources humaines

SEARS

Toronto (Ontario)

G.K. Griffin

Gestionnaire national,

Relations avec les employés, Réglements et avantages sociaux

Ross Ringney

Gestionnaire national,

Sélection, placement et formation

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA (SRC)

Ottawa (Ontario)

Pierre Racicot

Vice-président intérimaire, Ressources humaines

SOCIÉTÉS

BELL CANADA

Montréal (Québec)

H. J. Fleming

Chef divisionnaire — Ressources humaines

(Planification et perfectionnement — cadres)

Robert Bourdon

Chef divisionnaire — Relations de travail

(Recherche)

Louis E. Lapierre

Chef divisionnaire au personnel

Rita Bélanger

Gestionnaire de secteur, Équité en matière

d'emploi (Programmes)

COMPAGNIE PÉTROLIÈRE IMPÉRIALE LTÉE

Toronto (Ontario)

William P. Moher

Vice-président, Ressources humaines

T. Robert Clapp

Gestionnaire, Relations avec les employés

GÉNÉRALE ÉLECTRIQUE DU CANADA LTÉE

Toronto (Ontario)

Harold Giles

Vice-président

Ressources humaines

INTERNATIONAL BUSINESS MACHINES (IBM)

Markham (Ontario)

Tom McNulty

Vice-président, Personnel

SERVICES DE POLICE PROVINCIAUX

ONTARIO

Toronto

Commissaire

R. A. Ferguson

Sous-commissaire

R. S. Rose

Surintendant principal

T. O'Grady

QUÉBEC

SÛRETÉ DU QUÉBEC

Montréal

Jacques Beaudoin

Directeur général

Jean Tellier

Directeur général adjoint

Paul Curzi

Contrôleur général

SERVICES DE POLICE MUNICIPAUX

ONTARIO

FORCE POLICIÈRE DU GRAND TORONTO

Chef de police  
John Marks

Chef de police adjoint

Activités de soutien

Peter Scott

Surintendant

Bernard E. Nadeau

Inspecteur en chef

Robert Crampton

Inspecteur en chef

Duncan Wilson

Sergent-chef

Andrew Leach

Sergent-chef

Jim Saunders

Sergent

Tom McNamara

QUÉBEC

SERVICE DE POLICE DE MONTRÉAL

Roland Bourget

Directeur

TERRE-NEUVE

THE ROYAL NEWFOUNDLAND CONSTABULARY

Chef de police  
D. Randell



ORGANISME D'EXAMEN DE L'APPLICATION DE LA LOI

MANITOBA

Winnipeg

Hans Schneider  
Commissaire

ONTARIO

Toronto

Daniel G. Hill

Ombudsman

QUÉBEC

Québec

Daniel Jacoby

Le protecteur du citoyen

SASKATCHEWAN

Regina

Gerald P. McLellan

Ombudsman

TERRE-NEUVE

St. John's

Ambrose Peddle

Ombudsman

Cyril J. King

Enquêteur

OMBUDSMEN  
INSTITUT INTERNATIONAL DES OMBUDSMEN

Randall Ivany, c.m.  
Directeur exécutif et Secrétaire

ALBERTA

Edmonton

Aleck Trawick  
Ombudsman

COLOMBIE-BRITANNIQUE

Victoria

Stephen Owen  
Ombudsman

MANITOBA

Winnipeg

Gordon S. Earle

Ombudsman

Barry E. Tuckett

Ombudsman adjoint

NOUVELLE-ÉCOSSE

Halifax

W. Andrew MacKay

Ombudsman

G.F. DeYoung

Enquêteur

MINISTÈRES PROVINCIAUX DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

ALBERTA

Edmonton

R.J. King

Sous-solliciteur général

ONTARIO

Toronto

John D. Takach, c.r.

Sous-solliciteur général

QUÉBEC

Québec

Robert Diamant, Sous-ministre et

Sous-solliciteur général

## SASKATCHEWAN

Regina

Brian Barrington-Footc

Sous-procureur général

## TERRE-NEUVE

St. John's

Ronald Richards

Sous-ministre de la Justice

Robert Hyslop

Sous-procureur général associé

## TERRITOIRES DU NORD-OUEST

Yellowknife

Geoffrey Bickert

Sous-ministre de la Justice

## YUKON

Whitehorse

William Byers

Sous-ministre de la Justice

MINISTÈRES PROVINCIAUX ET TERRITORIAUX DE LA JUSTICE ET  
 PROCUREURS GÉNÉRAUX

COLOMBIE-BRITANNIQUE

Victoria

Edward N. Hughes, c.r.

Sous-procureur général

Robin Bourne

Sous-ministre adjoint, Services de police

ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

Charlottetown

Arthur Currie

Sous-ministre de la Justice et

sous-procureur général

MANITOBA

Winnipeg

Tanner F.D. Elton

Sous-procureur général

John Guy

Sous-procureur général adjoint

NOUVEAU-BRUNSWICK

Fredericton

William B. Connor

Sous-ministre adjoint

Application de la Loi

NOUVELLE-ÉCOSSE

Halifax

Gordon F. Coles, c.r.

Sous-procureur général

Gordon S. Gales, c.r.

Directeur (criminel)

Yellowknife  
Division «G»

Surintendant principal  
R.H.D. Head

Inspecteur  
B.G. Warner

Inspecteur  
R.M. Swann

Sergent d'état-major  
W.C. Shupe

Sergent  
R.C. Colville

RDRF Sergent d'état-major  
J.R.H. Scott

YUKON

Whitehorse

Division «M»

Surintendant principal  
A.J. Toews

Inspecteur  
G. Droyer

Inspecteur  
L. Gerritt

Sergent d'état-major  
T. Gervais

RDRF Caporal  
R.D. Pond



Marie-Thérèse O'Sullivan

A.J. Goodman

RDRF Caporal

J.A. Lebel

Surintendant

## QUÉBEC

Montréal

Division «C»

Commissaire adjoint

J.E.J. Julien

RDRF Sergent d'état-major

Gaétan Delisle

## SASKATCHEWAN

Regina

Division «F»

Surintendant principal

R.A. McGibbon

Surintendant

C.R. Latrémouille

RDRF Sergent d'état-major

Vic Pankratz

Sergent d'état-major

Neil McLean

## TERRE-NEUVE

St. John's

Division «B»

Surintendant principal

R.C. Currie

RDRF Sergent d'état-major

E.F. McCue

Halifax

Division «H»

Surintendant principal

C.J. Reid

Surintendant

J. H. MacLaughlan

Inspecteur

L.S. Robbins

Inspecteur

RD RF Caporal

D.J. Fogarty

## ONTARIO

Toronto

Division «O»

Commissaire adjoint

R.M. Culligan

Surintendant principal

F. Palmer

Surintendant

H.G. Clarke

RD RF Sergent d'état-major

P.H. James

Ottawa

Division «A»

Surintendant principal

J.A.M. Breau

Surintendant

J.R.Y. Boulanger

Surintendant

P. Potier

RD RF Sergent d'état-major

J.W. Brennan

Ottawa

Division «DG»

Surintendant principal

J.E.A. Yelle

ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

Charlottetown

Division «I»

Surintendant principal  
C.I.C. MacDonnell

Sergent d'état-major  
M.G. Hyde

Sergent d'état-major  
B.E. Stevenson

Sergent d'état-major  
J.F. Smith

RDRF Sergent  
C.P. Stetson

MANITOBA

Winnipeg

Division «D»

Commissaire adjoint  
J.B.D. Henry

Surintendant principal  
Richard D. Czerar

Surintendant

Jack D. Lawson

RDRF Sergent d'état-major

Bill McCrossin

Sergent

Reg K. Trowell

NOUVEAU-BRUNSWICK

Fredericton

Division «J»

Surintendant principal

J.D. Farrell

RDRF Sergent d'état-major

Marcel J.G. Audet

GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

ALBERTA

Edmonton

Division «K»

Commissaire adjoint

M. Greig

Surintendant

M.K. Clegg

RDRF Sergeant

Simon Chance

COLOMBIE-BRITANNIQUE

Vancouver

Division «E»

Sous-commissaire

D.K. Wilson

Commissaire adjoint

R.R. Schramm

Surintendant principal

G.H. Powell

RDRF Sergeant d'état-major

D.B. Sailer

Sergeant

R.C. Fawcett

Sergeant

D.D. Ferrel

Sergeant

R.W. Thurston

Caporal

K.D.H. Alexander

Caporal

D.B. Howarth

COMMISSIONS DE POLICE

MANITOBA

Winnipeg

Susan Devine  
Présidente

NOUVEAU-BRUNSWICK

Fredericton

W. J. Hunter  
Président

NOUVELLE-ÉCOSSE

Dartmouth

Murray J. Ritch

Président intérimaire

ONTARIO

Toronto

John MacBeth, c.r.

Président intérimaire

QUÉBEC

L'honorable juge Guy Tremblay  
Président

SASKATCHEWAN

Regina

Bob Mills

Directeur exécutif

COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA

OTTAWA

Madame Huguette Labelle

Présidente

Erce! J. Baker

Directeur exécutif

Len W. Slivinski

Directeur

Elaboration des programmes (dotation)

CENTRES DE FORMATION DES POLICIERS

COLLÈGE DE POLICE DE L'ATLANTIQUE

Charlottetown  
Division du Holland College  
Chet Campbell  
Directeur

COLLÈGE DE LA FORCE POLICIÈRE DU GRAND TORONTO

Toronto  
Collège C.O. BICK

Inspecteur en chef  
Ian Marr  
Directeur

COLLÈGE DE POLICE DE L'ONTARIO

Aylmer  
Larry W. Godfree  
Directeur adjoint

GRC: DIVISION «DÉPOT»

Regina

Surintendant principal  
J.S.D. Lagassé  
Inspecteur  
J.E. H. Beaulac  
RDRE Caporal  
J.M. Keyuk



ASSOCIATION CANADIENNE DES POLICIERS

James M. Kingston  
Président

André Nadon  
Vice-président

ASSOCIATION CANADIENNE DES CHEFS DE POLICE

Chef de police

R. Stewart

Président

D. N. Cassidy

Directeur exécutif



1. Association canadienne des chefs de police
2. Association canadienne des policiers
3. Centres de formation des policiers
4. Commission de la fonction publique du Canada
5. Commissions de police
6. Gendarmerie royale du Canada
7. Ministères provinciaux et territoriaux de la Justice et procureurs généraux
8. Ministères provinciaux du solliciteur général
9. Ombudsmen
10. Organisme d'examen de l'application de la Loi
11. Services de police municipaux
12. Services de police provinciaux
13. Sociétés
14. Prospectus du Comité externe d'examen de la GRC
15. Personnel du Comité externe d'examen de la GRC



négligeable. Le Comité ne désire pas substituer la médiation à l'arbitrage, mais croit qu'elle est plus favorable à l'obtention d'une solution jugée acceptable par les deux parties.

Le Comité a discuté du concept de la médiation avec la haute direction de la GRC, qui a manifesté un certain intérêt. Il continuera d'étudier la question.

L'intégrité et l'impartialité du Comité

ne soient pas compromises. Celui-ci voit beaucoup d'avantages à la médiation et en encouragera l'utilisation le plus possible.

Étant donné que la décision définitive appartient au commissaire et que la tâche du Comité consiste à lui faire des recommandations, la

méthode de médiation employée par le Comité devrait différer légèrement de celle utilisée dans le conflit patronal/syndical impliquant des conventions collectives.

Vu la complexité et l'imprévisibilité des cas soumis au Comité, il faut

identifier les occasions où il pourrait être utile de faire appel à un médiateur, et en recommander alors la

nomination. Lorsque les parties acceptent le recours à la médiation, le Secrétaire du Comité devra entre-

mer le processus.

Si la médiation est un succès et

que les parties trouvent un terrain d'entente, le président approuvera les

dispositions du règlement et les ren-

verra au commissaire.

Si le litige n'est pas complètement résolu, le président traitera le

cas comme s'il n'y avait jamais eu de médiation. Étant donné que le pré-

dent aura été tenu à l'écart du processus, sa recommandation ne sera pas

influencée par les observations faites à cette étape. Cependant, les parties

pourraient bien vouloir s'entendre sur certains points pour raccourcir la

procédure, et le Comité considérerait alors que ces questions ont été

régées.

La médiation peut contribuer à résoudre rapidement, à peu de frais et

équitablement, les griefs et les affaires portées en appel, ce facteur n'étant pas

recevables à une audience. Les forces

et les faiblesses des arguments des parties peuvent être discutées en

toute franchise.

La médiation est avantagée même si elle ne résout pas nécessaire-

ment toutes les questions, car elle oblige les parties à préparer leurs

arguments et fait porter les audiences sur les points véritablement litigieux.

Elle est donc une composante très utile du processus de règlement des

différends.

Toutefois, la médiation ne s'avè-

rera une réussite que si les deux par-

ties sont prêtes à faire des conces-

sions. Ce processus implique que les deux parties négocient de bonne foi,

et que chacune soit mandatée par une personne ou un groupe pour négocier

un règlement acceptable.

Voilà pourquoi le Comité pense que la médiation a une incidence

favorable et souhaitée ne recourir qu'à exceptionnellement à son pouvoir

de tenir une audience. Il cherchera

autant que possible à éviter le climat d'adversité suscitée par les audiences,

et essaiera plutôt de soumettre les différends à la médiation et de jouer

le rôle de conciliateur.

Le recours à la médiation pour

traiter les griefs et les affaires portées en appel n'exclut pas l'arbitrage. La

médiation pourrait devenir une étape distincte du processus et être menée par une tierce partie. Dans certains

systèmes, on fait parfois appel à des employés internes, à un avocat-con-

seil de l'extérieur et à des médiateurs professionnels.

Le processus de médiation doit être structuré de telle sorte que



# RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS PAR LA MÉDIATION

6

Dans le chapitre précédent, nous

avons examiné diverses façons de

résoudre les différends dans un sys-

tème judiciaire contradictoire.

Les conflits opposant des indivi-

dus ou des groupes sont inhérents à

l'existence humaine et découlent

inévitablement de l'interdépendance

des êtres. Il faut donc un mécanisme

pour les régler. Tous les conflits trai-

tés intelligemment ne peuvent que

donner de très bons résultats.

La Commission d'enquête sur les

plaintes du public, la discipline

interne et le règlement des griefs au

sein de la GRC, a clairement exprimé

dans son rapport sa préférence pour

un système de règlement des conflits

basé sur la négociation. La recomman-

dation de créer le bureau de

l'ombudsman de la police fédérale

s'appuyait en grande partie sur le fait

que, lorsque des médiateurs inter-

viennent,

**Il est rarement nécessaire de tenir**

**une audience administrative et, le**

**cas échéant, pareille audience**

**sera probablement menée sans**

**formalités et aura un caractère non**

**accusatoire. (p. 110)**

Les audiences sont certes une

façon de résoudre les conflits, mais il

y a un prix à payer. En plus d'être

coûteuses et de prendre du temps,

elles peuvent entraîner une détériora-

tion des relations employeurs/

employés. Elles peuvent également

amener les parties à affermir leurs

positions, de sorte qu'il leur est diffi-

cile de faire marche arrière par la

suite.

La médiation est généralement

plus rapide, moins coûteuse et plus

constructive; c'est surtout, sans

doute, parce que les parties disposent

d'une plus grande marge de manoeu-

vre. Les concessions mutuelles, inhé-

rentes aux négociations, peuvent

donner lieu à un règlement qui con-

vient mieux à une situation donnée,

sans créer de précédents pouvant

ensuite être largement invoqués.

La médiation conduit à une solu-

tion adaptée au cas en question. De

plus, elle exige moins de temps que la

préparation d'une cause d'arbitrage.

Comme elle permet de régler plus

rapidement les cas dont le Comité est

saisi, le risque de retard est moindre

et, par conséquent, la pression est

moins forte pour le système d'arbi-

trage. La médiation peut aussi aider

les parties à évaluer quels cas peuvent

être rapidement résolus au début de

l'arbitrage et lesquels doivent passer

par toutes les étapes.

La médiation influe également

sur les rapports entre les parties. En

cherchant des solutions à leur conflit,

les parties peuvent en venir à com-

prendre pourquoi et comment il est

survenu, ce qui risque d'améliorer

fondamentalement leurs relations.

Enfin, tous les renseignements

pertinents sont examinés, sans forma-

lité, peu importe qu'ils aient ou non

été soumis ou qu'ils soient ou non

des responsabilités au moyen de la publicité et de la présentation des rapports au gouvernement. Certains prétendent qu'il s'agit d'un mécanisme purement factice et inefficace malgré l'expérience des pays scandinaves. Advenant que le processus d'examen devienne inefficace, il ne serait pas trop tard pour apporter des mesures correctives par l'intermédiaire du processus législatif. Il faut avoir confiance en l'évolution graduelle des traditions, même les plus anciennes. Cet espoir repose sur le dialogue, le débat, le respect, la médiation et sur les moyens permettant d'éviter les affrontements. «Mais qui donc alors gardera les gardiens?» est une question que l'on pose depuis des siècles et à laquelle la *Loi sur la GRC* (1986) apporte au moins une réponse.

devrait bénéficier de l'apport du chef de police ou risquer d'être critiqué davantage à l'avenir.

Tout compte fait, si le processus vise d'abord la réadaptation et l'excellence du comportement et non les mesures punitives, il s'ensuit que la personne la mieux placée pour prendre cette décision est celle qui doit en rendre compte sur le plan politique. Toutefois, si un service de police ne peut ou ne veut accepter un conseil ou une recommandation de l'extérieur, refuse de tenir compte des vues d'une tierce personne et fait fi des principes d'équité bien établis, alors le recours aux instances disciplinaires supérieures est toujours possible pour y remédier.

Le modèle d'ombudsman prévu par la *Loi sur la GRC* (1986) permet un examen «ex post facto», un mécanisme de contrôle et, surtout, un sens

Aux États-Unis, au Royaume-Uni et ailleurs, plusieurs modèles ont été examinés et mis à l'essai. On ne peut dire qu'un processus d'examen civil doive du pouvoir d'imposer la discipline soit sans attrait : il est ouvert, propice à la participation du public et, dans certains cas, donne l'impression que justice est rendue en toute objectivité.

Malheureusement, les adversaires de ce système se concentrent uniquement sur ses lacunes. Ils estiment que le système est vindicatif et injuste envers la police et, surtout, qu'il prive l'autorité policière de son droit d'intervenir en premier et de pallier les lacunes. Ils prétendent également que les civils n'ont pas les compétences voulues pour enquêter sur des agents de police ayant été dûment formés. S'il fallait peser tous ces arguments et décider de leur valeur en toute objectivité, on risquerait de s'engager dans un débat interminable.

Un autre modèle a opté pour un examen autonome prévoyant toute-fois l'assistance de la police au stade initial; ce modèle semble jouir d'un certain succès et d'un degré plus élevé de respectabilité. Par contre, ce modèle a été critiqué du fait que l'intervention initiale relève de la police. Quoi qu'il en soit, on fait remarquer que l'efficacité est synonyme de succès et que les organismes externes d'examen prévoyant l'assistance de la police semblent avoir survécu en plus grand nombre que ceux qui ne prévoient pas ce recours. Les enquêtes sont approfondies et bien que les corps policiers puissent être accusés «d'être trop favorables aux leurs», ces allégations sont rares.

Si le processus d'enquête et d'arbitrage prévu dans le modèle ci-dessus semble avoir atteint un seuil de «détente», on ne peut en dire autant de la question de la discipline après l'arbitrage. Nombreux sont ceux qui soutiennent que la discipline à imposer à un agent dont le comportement a fait l'objet d'un arbitrage, notamment par une commission policière d'examen des plaintes, devrait être déterminée par un autre organisme externe.

L'argument n'est pas sans attrait : les faits sont connus et la gravité des agissements a été bien documentée. Il faut néanmoins soulever la question de savoir si le processus d'arbitrage vise à isoler le policier fautif, à régler la question de façon constructive et à favoriser la réadaptation ou si le processus doit être punitif sans participation de la part du chef de police. La légitimité et l'équité qui doivent être inhérentes au processus, exigent objectivité et jugement.

Tous les chefs de police veulent avoir la réputation de diriger un service efficace. Empêcher la police d'avoir le dernier mot sur les questions de discipline, voire d'émettre le moindre commentaire, risque d'avoir pour effet non pas d'accroître son sens des responsabilités mais d'y nuire. Il se peut qu'un chef de police fasse des erreurs en analysant les faits, d'où la nécessité d'un processus d'examen externe. Ce processus peut en outre favoriser un examen plus minutieux et améliorer la qualité des prises de décision. Le processus d'examen des questions disciplinaires

répondre que, dans leur sagesse, les législateurs ont sans nul doute examiné tous les aspects de la question et n'ont opté pour le processus d'intervention qu'après un long débat. L'obtention de la confiance du public par le respect de l'obligation de rendre compte sur les plans public et politique est un critère d'évaluation contemporain, et les membres des organismes d'examen ne font qu'exécuter la volonté des gens qui, dans une démocratie, considèrent les services de police comme suffisamment importants pour demander une seconde opinion.

Ces quelques lignes auront difficilement raison de ceux qui doutent encore, même si la plupart des pays démocratiques ont mis sur pied des mécanismes d'examen des activités policières. Malgré certaines lacunes possibles, ce processus prendra de l'ampleur au cours des prochaines années, avec ou sans l'appui de la police.

Quoi qu'il en soit, le débat quant à savoir qui devrait discipliner la police est plus animé encore. Si la question de l'examen des activités policières peut, dans certains cas, faire l'unanimité, la question de la discipline, quant à elle, n'obtient que rarement l'accord de tous. Certains estiment que le règlement des questions de discipline est la prérogative du chef de police tandis que d'autres soutiennent qu'il est entaché de subjectivisme et difficilement équitable à moins que le public y participe. Comment légitimer l'une ou l'autre thèse puisqu'elles comportent toutes deux bon nombre d'arguments en faveur de l'un ou de l'autre modèle?

Pour n'en mentionner que quelques-unes. On fait valoir que la police fait exception en étant soumise à un examen par des organismes externes alors que d'autres professions se tournent vers leurs propres comités de discipline lorsque leur conduite est critiquée. Il n'y a essentiellement qu'une seule réponse bien que certains la considèrent inappropriée. La caractéristique particulière de la police veut que cette dernière puisse aller au devant du public de son propre chef; elle n'a pas à attendre l'appel du public pour intervenir. La police est donc unique en ce qu'elle possède tout un éventail de pouvoirs pour intervenir dans la liberté des citoyens et que, par conséquent, elle doit gagner la confiance et la collaboration du public pour s'acquitter de ses activités quotidiennes.

Cette confiance peut venir du recours aux mécanismes d'examen qui, pour impartiaux qu'ils soient parfois, semblent les seuls disponibles à l'heure actuelle. Il est vrai que les organismes d'examen ne comprennent pas toujours toutes les complexités du travail policier et ses exigences particulières et que, parfois, ils n'arrivent peut-être pas à atteindre leur but fixé. L'efficacité d'un système mesure non seulement par les échecs occasionnels qu'il peut connaître, mais surtout par le succès qu'il atteindra, par sa maturité, obtenant ainsi le respect et la confiance tant du public que de la police à la suite d'interventions judicieuses et pertinentes.

À ceux qui considèrent les organismes externes d'examen comme une forme d'ingérence, on peut



# OBLIGATION DE RENDRE COMPTE ET ÉVOLUTION DE LA PROCÉDURE ÉQUITABLE

5

régler les questions de conduite et de discipline, sous réserve d'observations, d'examen et d'une participation parlementaire. La question revient, semble-t-il, à déterminer non pas quel modèle convient ou ne convient pas, mais plutôt quel modèle est le plus susceptible d'établir un équilibre entre les intérêts du public, ceux de la Gendarmerie et ceux de ses membres, de manière à ce que justice soit faite.

Le modèle prévu dans la *Loi sur la GRC* (1986) vise à assurer l'équité et un juste équilibre de tous les intérêts divergents au moyen d'un mécanisme permettant mutuellement de rendre compte au Parlement. D'autres modèles cherchent à obtenir le même résultat par d'autres procédés.

Il est révélateur que dans certains milieux on prétende qu'aucun organisme externe n'est de nature à favoriser davantage la procédure légale et que les organismes d'examen ne sont qu'une ingérence temporaire dans les questions policières pendant qu'on recherche d'autres solutions.

Il est vrai que les règles régissant la conduite et la discipline des policiers et, dans certains cas, leurs vies privées également, sont strictes, voire même restrictives, et que les normes nécessaires peuvent se comparer à celles d'autres professions, comme le droit, la médecine et la comptabilité,

L'intérêt que suscite la question de la responsabilité policière n'est pas nouveau. À la suite de plusieurs conférences, réunions et entrevues au cours de la dernière année, il semble que cette question au Canada et ailleurs n'ait pas encore été réglée à la satisfaction de tous les intéressés.

De par son mandat, le Comité n'a pas à prendre position pour ou contre des citoyens réclamant des mesures de redressement face à une action policière jugée inadéquate. Toutefois, le Comité doit se joindre au débat relatif à la question de savoir qui est responsable d'imposer des mesures disciplinaires aux policiers puisqu'il devra examiner des dossiers au niveau disciplinaire.

Cette année, dans au moins deux provinces, le débat a été animé et parfois agité. Il convient d'examiner brièvement le modèle prévu par la *Loi sur la GRC* (1986) afin de mieux comprendre les principes qui le sous-tendent et son évolution possible.

Aux États-Unis, on préconise le recours à des organismes d'examen civil, complètement indépendants des structures policières, recours qui serait le seul moyen équitable et valable de dissuasion face à une conduite policière jugée inacceptable. Par contre, le modèle exposé dans la *Loi sur la GRC* (1986) accorde aux administrateurs de police le droit de

## RAPPORT FINANCIER

Les ressources du Comité pour l'année financière 1987-1988 étaient constituées de neuf années-personnes et les dépenses de fonctionnement prévues étaient évaluées à 475 000 \$.

Il a été difficile d'évaluer les besoins financiers d'un organisme tout à fait nouveau. Cependant, une partie des dépenses de fonctionnement était fondée sur une estimation du nombre de cas qui pourraient vraisemblablement être soumis au Comité après la promulgation complète de la *Loi sur la GRC* (1986).

Pour ajouter à sa fonction d'examen que la Loi lui a attribuée et pour assurer son autonomie, son impartialité et son intégrité, un service de recherche a été créé. On voulait ainsi, grâce à une recherche continue sur des questions touchant la gestion des ressources humaines et relevant du mandat du Comité, faire en sorte que le président, le vice-président et les membres du Comité soient mieux en mesure d'examiner les cas soumis au Comité.

En raison des incidences importantes de la fonction de recherche sur le budget de fonctionnement du Comité, il faudra réexaminer ce dernier une fois que toutes les dispositions de la *Loi sur la GRC* (1986) auront été proclamées, si l'on veut s'assurer de pouvoir soutenir à la fois la fonction de recherche et le processus d'examen des cas et d'audience en vertu de la Loi.

16. voir annexe XV

L'article 9 des Règles de pratique et de procédure prévoit qu'un membre doit notifier immédiatement le président de tous liens qui peuvent donner lieu à un conflit; le président peut alors demander au membre de se retirer de l'audience. Un membre peut aussi, suite à sa demande au président, être dessaisi de l'affaire. Du 21 au 24 mars 1988, à Ottawa, au cours de la session d'intégration et de développement destinée aux membres, on a accordé une importance toute particulière aux conflits d'intérêts. La première session, présentée par le sous-registrateur général adjoint du Canada, portait sur cette question. Tous les membres du Comité ont de plus reçu une copie du document intitulé *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la Fonction publique*. En tant que fonctionnaires, les employés du Comité doivent se soumettre aux lignes directrices du Conseil du Trésor sur les conflits d'intérêts.

## PERSONNEL DU COMITÉ

Tous les employés<sup>16</sup> sont maintenant en place. Le processus de sélection a été lent et délibéré, compte tenu de la disparité des tâches qui incombent à chacun.

Le professionnalisme, le travail d'équipe, l'intégrité et l'adaptabilité sont les principes d'action qui sous-tendent le mandat du Comité. Le Comité dépend du jugement et de la compétence de ses employés. Il a pu compter, tout au long de l'année, sur l'ingéniosité et le dévouement de son personnel.

Association for Civilian Oversight of Law Enforcement". A Ottawa, en novembre, le président a pris la parole devant l'«Ontario Police Chaplains Association» lors de leur conférence annuelle. Toujours en novembre 1987, le président a pris part à une conférence organisée à Montréal par l'«American Society of Criminology» où il a participé à un séminaire. Le même mois, il a prononcé une allocution à la Division «O» de la GRC, à Toronto, et a eu l'honneur de se voir confier la remise des médailles d'ancienneté de service de la GRC à l'occasion de la cérémonie. En mars 1988, il a accepté de prononcer une allocution devant la force policière du grand Toronto au Collège C. O. Bick, à l'occasion de la cérémonie de remise de la médaille de la police pour services distingués. Le président a accepté des invitations, à titre de conférencier, pour expliquer l'histoire de la législation et le mandat particulier du Comité.

## PUBLICATIONS

En 1987, le Comité a publié et distribuera prochainement à toutes les divisions de la GRC à travers le Canada un prospectus<sup>1</sup> dans les deux langues officielles pour expliquer le mandat du Comité et les différentes façons de se prévaloir de la Loi. La GRC a également accordé d'emblée son appui pour réaliser un vidéo dans les deux langues officielles, avec le président du Comité, permettant de souligner les points saillants du mandat du Comité. Ces deux projets visent à permettre une meilleure compréhension des différents aspects

du Comité par les membres de la GRC. Le Rapport annuel 1986-1987 a été déposé, en juin 1987, devant les deux chambres du Parlement. Suite à cette déposition, le Comité a fait parvenir le Rapport annuel et son annexe à toutes les divisions de la GRC et, sur demande, aux forces policières au Canada et à l'étranger. De plus l'envoi en a été fait sur demande aux collèges de police, aux associations de chefs de police ainsi qu'à l'Association canadienne des policiers. Les responsables d'institutions fédérales, provinciales, municipales et publiques, ainsi que les bibliothèques, les universités, les collèges communautaires et les professionnels des milieux académiques et d'affaires, ont également reçu, sur demande, des copies du Rapport. L'importance d'un mode de communication efficace a porté le Comité à faire circuler mensuellement un Communiqué pour établir le dialogue avec son public. La solide réputation que le Comité veut se tailler nécessite un tel rapport pour s'assurer que son rôle, son mandat et son indépendance soient compris de tous.

## LIGNES DIRECTRICES SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Le Comité considère essentiel de préserver son intégrité et son indépendance; sans ces deux éléments, il n'aurait pas la crédibilité nécessaire pour fonctionner avec efficacité. Il a donc bien pris soin de s'assurer qu'il n'y a pas et qu'il ne semble pas y avoir de conflits d'intérêts. À cette fin,

15. voir annexe XIV



Canada, et le sous-solliciteur général John C. Tait, c.r. ont accueilli les participants avant de discuter de ce qu'ils espèrent voir le Comité accomplir dans les prochaines années.

Sans la participation de toutes ces personnes la session d'intégration et de développement organisée par le Comité, n'aurait pu connaître le succès attendu. Les commentaires très favorables de tous les participants confirment l'utilité de renouveler chaque année cette expérience. En effet, le Comité a tout à gagner de se mettre à l'écoute des parties impliquées.

Sur la vive recommandation des autorités policières consultées l'an dernier, ces séminaires fourniront aussi l'occasion indispensable de discuter, au niveau national, des organismes de surveillance et d'importantes questions de gestion policière qui font partie du mandat du Comité.

## CONFÉRENCES ET DISCOURS

En août 1987, le président et le directeur exécutif ont assisté à la 82<sup>e</sup> conférence annuelle de l'Association canadienne des chefs de police, tenue à Québec. À cette occasion le président a traité du rôle du Comité quant à l'examen des questions relatives aux ressources humaines. Durant la dernière semaine d'août, ils ont participé à la 39<sup>e</sup> conférence annuelle de l'Association canadienne des policiers, tenue à Vancouver. Le président y a fait un exposé sur la police et la discipline et a participé à un séminaire. Ils ont également participé à Chicago, en octobre 1987, à une conférence annuelle de l'«International

Monsieur Jacques Beaudoin, le directeur général de la Sûreté du Québec, a parlé des défis que doit relever un chef de police afin de pouvoir diriger une force policière moderne et efficace. M. William

Moher, vice-président des ressources humaines d'Imperial Oil Ltée, a discuté de l'importance de gérer l'avenir d'une entreprise avec intuition. Le général Paul Manson, C.M.M., C.D., chef de l'état-major de la Défense, a expliqué le processus de règlement de griefs dans les Forces canadiennes et a souligné le fait qu'un militaire pouvait en appeler jusqu'au gouverneur en conseil s'il croyait avoir été lésé par les Forces. Madame Huguette Labelle, présidente de la Commission de la fonction publique du Canada a partagé ses impressions sur ce que doit être un système de promotion équitable.

Monsieur Jean-Pierre Kingsley, sous-registraire général adjoint, est venu renseigner les membres sur les lignes directrices du gouvernement en matière de conflits d'intérêts et des obligations qui en découlent. L'honorable John J. Urie, juge de la Cour fédérale du Canada, Division d'appel, a discuté de l'éthique judiciaire, de la rédaction de décisions et de la collégialité des membres d'un tribunal.

L'honorable Robert Kaplan, c.p., député, ancien Solliciteur général du Canada, a discuté des attentes que les parlementaires canadiens ont vis-à-vis du Comité et de ses membres. Il a exhorté le Comité à susciter la discussion autour des questions relatives à son mandat.

L'honorable James Kelleher, c.p., député, Solliciteur général du

que jouent les représentants division-  
naires au sein de l'administration de

la GRC.

M<sup>re</sup> Henry Molot, c.r., avocat

général principal de la section de

droit administratif du Ministère de la

Justice du Canada, a discuté de la

question de la révision judiciaire, par

la Cour fédérale du Canada, des déci-

sions prises par des organismes admi-

nistratifs ou quasi judiciaires. Il a

abordé certaines des questions les

plus pertinentes pour le Comité.

Trois professeurs de l'Université

d'Ottawa ont abordé des questions

touchant leur domaine d'expertise.

M<sup>re</sup> Marc Cousineau a défini ce que les

tribunaux entendent par le devoir des

organismes administratifs d'agir équi-

tablement. Son exposé, illustré

d'exemples jurisprudentiels, a mis en

lumière non seulement les difficultés

les plus souvent rencontrées dans ce

domaine mais aussi d'autres, plus

rares. M<sup>re</sup> Edward Ratushny a discuté

des effets sur les tribunaux adminis-

tratifs qu'avait eus et que pourrait

avoir la *Charte canadienne des*

*droits et libertés*. M<sup>re</sup> Pierre-Yves Bou-

cher a fait un aperçu des dénoue-

ments récents dans le domaine du

droit du travail. Il a ainsi été fait men-

tion de la jurisprudence la plus

récente concernant le devoir

d'accommodement de l'employeur et

de l'effet que la conduite d'un

employé à l'extérieur de son travail

peut avoir sur son emploi.

D'autres débats portaient sur la

façon dont différentes entreprises

publiques ou privées font face à des

questions semblables à celles sur

lesquelles le Comité devra se pen-

Il en a profité pour relater les  
grandes étapes qu'a traversées la

Commission pour en arriver à recom-

mander la nomination d'une personne

appelée ombudsman de la police

fédérale.

Il a été suivi par un autre ancien

commissaire de cette même Commis-

sion d'enquête, M. Robin Bourne,

maintenant sous-ministre adjoint du

Ministère de la Justice de la Colom-

bie-Britannique, responsable des

questions policières. Fort de sa con-

naissance du milieu policier, il a été à

même de discuter des changements

proposés par la Commission en 1976

et des suites que leur a données la

GRC.

Le commissaire de la GRC et le

sous-commissaire à l'Administration

générale ont discuté des efforts entre-

pris par la GRC afin de demeurer une

organisation moderne qui peut tout à

la fois remplir son mandat et répon-

dre aux besoins de ses membres dans

l'accomplissement de leurs fonctions.

Le commissaire a fait savoir que des

que les parties de la nouvelle loi, non

encore promulguées, le seraient, il

s'assurerait, dans la mesure du possi-

ble, que les griefs et les appels déjà

amorcés et non encore résolus

seraient référés au Comité.

Les deux membres de l'exécutif

national des représentants division-

naires des relations fonctionnelles, les

sergents Ron Thurston de Vancouver

et Reg Trowell de Winnipeg, ont pré-

sente le point de vue des membres

quant aux changements qu'amènera

la nouvelle *Loi sur la GRC*. Leur pré-

sentation a, par la suite, pris la forme

d'un échange qui a permis aux parti-

cipants de se familiariser avec le rôle

## SESSION D'INTÉGRATION ET DE DÉVELOPPEMENT

Avant de commencer à examiner certains types de griefs, de discipline, de renvoi et de rétrogradation émanant de la GRC, le Comité a cru bon d'organiser, à l'intention de ses membres et des avocats dont il a retenu les services, une session d'intégration et de développement pour leur permettre de se familiariser avec les nouvelles dispositions de la *Loi sur la GRC* et les fonctions quasi judiciaires du Comité.

La session avait également pour but d'apporter à chaque participant une connaissance générale des problèmes et des questions que le Comité s'attend d'examiner dès la promulgation de la nouvelle *Loi sur la GRC*.

Parmi les personnes présentes à la session, on retrouvait des représentants de la Commission des plaintes du public de la GRC, de la Commission d'appel de l'immigration et du Bureau de l'enquêteur correctionnel. Leur participation aux discussions qui ont suivi chaque exposé a permis au Comité de voir sous un jour nouveau les questions soulevées par les conférenciers.

L'honorable Ross Wimmer, juge à la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan, a amorcé le débat en décrivant le climat des relations de travail à la GRC de 1974 à 1976, alors qu'il était un des commissaires de la Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la GRC.

13. voir annexe III

14. *ibid.*

Durant l'année visée par ce rapport, le président a visité les centres de formation de la GRC à la Division «Dépôt»<sup>13</sup> de Regina. En examinant le programme de formation, le Comité a remarqué que moins d'un pour cent du temps était réservé à inculquer aux membres les règles de déontologie, les mesures disciplinaires et le processus de règlement des griefs. La meilleure compréhension de ces préceptes et de leurs règles d'application aidera les membres à mieux s'y conformer. Par ailleurs, le président a exprimé le désir qu'une place plus importante soit accordée à la *Loi sur la GRC* dans le programme de formation des recrues.

Dans un autre ordre d'idées, le Comité est heureux de constater que les cadres supérieurs de la Division «Dépôt» avaient tous une bonne connaissance des deux langues officielles. Le Comité a également remarqué qu'un grand nombre de recrues possédaient un diplôme universitaire et avaient des origines culturelles très variées.

Pour examiner et mieux comprendre la façon dont les agents de police sont formés dans d'autres régions au Canada, le Comité a visité le *Collège de police de l'Ontario*, à Aylmer (Ontario), le *Collège C.O. Bick*, de la force policière du grand Toronto, et le *Collège de police de l'atlantique*, division du Holland College, à Charlottetown<sup>14</sup>. On planifie déjà une visite à l'Institut de police du Québec, à Nicolet, et à la *Police Academy of the Justice Institute* de la Colombie-Britannique.



Au cours de l'année, le président a rencontré le commissaire de la GRC, le sous-commissaire à l'administration générale et leurs cadres supérieurs<sup>11</sup>.

Le Comité voulait se renseigner auprès d'eux quant à ses Règles de pratique et de procédure proposées et de son projet de Règlement sur la sécurité et la confidentialité. À l'occasion de ces réunions, on a discuté de la façon dont le commissaire soumettrait au Comité les griefs et les appels antérieurs à la promulgation de la Loi. On a convenu qu'après la promulgation, tous les cas à l'étude par la GRC seraient renvoyés au Comité.

Pour expliquer le rôle et la fonction du Comité, le président a rencontré les commandants divisionnaires et les représentants des relations fonctionnelles<sup>12</sup> des quinze divisions de la Gendarmerie. On s'est particulièrement attaché sur le fait que le Comité traiterait les problèmes en suivant les procédures prévues par la Loi. Les membres doivent avoir fait appel à tous les recours internes avant de s'adresser au Comité. À ce stade, tous les documents se rapportant à un grief ou à un appel seront mis à la disposition du Comité. À la suite de ces réunions, le Comité a pu prendre connaissance des types de problèmes qui pourraient lui être soumis, ce qui l'a aidé davantage à formuler son plan de recherche.

Le Comité a rencontré directement les membres de la GRC des

divisions «C» (Québec) et «B» (Colombie-Britannique). On a discuté du fonctionnement du Comité et des attentes des membres de la Gendarmerie. Les deux divisions ont bien accueilli le Comité.

Toutes les parties sont parfaitement conscientes du fait que l'examen d'un cas par le Comité peut

reposer sur une documentation plus détaillée et précise que celle dont disposait l'auteur de la décision initiale. En effet, l'examen qui repose sur des documents différents peut produire d'autres résultats. Les intéressés voudront vérifier le fondement des conclusions et des recommandations du Comité. La publication de ces conclusions et

recommandations servira à cette fin (les renseignements personnels seront toutefois protégés).

Le Comité s'est vu conférer le privilège d'avoir accès à la plupart des publications concernant la GRC et des publications produites par celle-ci. Cette documentation constituera un outil précieux grâce auquel le Comité pourra se tenir au courant de toutes les questions de l'heure.

## CENTRE DE FORMATION DES POLICIERS

La sélection, la formation et le perfectionnement des agents de police influencent le Comité. Des recrues mieux formées font de meilleurs policiers.

11. voir annexe VI  
12. *ibid.*

Or, vu leur expérience non seulement des services de police, mais aussi de la gestion des ressources humaines, le Comité ne pouvait se permettre de ne pas les consulter ainsi que les dirigeants de l'Association canadienne des chefs de police<sup>7</sup>. Ces personnes ont été d'une aide incalculable. Le Comité est également redevable à l'Association canadienne des policiers<sup>8</sup> d'avoir participé à des entretiens périodiques tout au cours de l'année à l'étude.

Par ailleurs, le Comité a pu profiter des conseils de Madame Huguette Labelle, présidente de la Commission de la Fonction publique du Canada, sur la question de la gestion des ressources humaines. Le dialogue et l'appui constants de son personnel ne peuvent qu'aider à améliorer la qualité des services offerts par le Comité. Le Comité a rencontré les dirigeants de certaines grandes entreprises canadiennes afin d'étudier leurs politiques de gestion des ressources humaines. La politique de gestion de la GRC, comme toute autre gestion, peut bénéficier de comparaisons visant à assurer qu'elle demeure valable et contemporaine.

Par le truchement de ces rencontres, le Comité a voulu en premier lieu retracer et analyser les principes directeurs de gestion des ressources humaines qui ont connu une évolution rapide dans le système corporatif et qui sous-tendent les mêmes problèmes auxquels la GRC doit continuer à faire face. Une analyse comparative de ces modèles de gestion devait permettre d'extraire les principes communs de gestion des ressources humaines.

Une sélection de neuf sociétés canadiennes<sup>10</sup> oeuvrant dans les secteurs public et privé a été effectuée à partir des critères suivants de l'entrepris: le secteur industriel, la taille, la diversification, la structure organisationnelle, l'étendue et la dispersion géographique, l'historique de l'entrepris en matière de gestion des ressources humaines, la présence d'un milieu syndical ou non syndical et le niveau et la qualité de la main-d'oeuvre.

Des entrevues personnelles avec les cadres supérieurs de chaque entreprise ont eu lieu. Cet échantillonnage comprenait, dans la majorité des cas, des vice-présidents ou leurs adjoints faisant carrière dans la gestion des ressources humaines.

De manière générale, le Comité a noté que le milieu corporatif est de plus en plus à l'écoute des attentes et des besoins exprimés par les employés. De plus, la modernisation des principes de gestion semble avoir eu un effet bénéfique sur l'efficacité des entreprises visitées.

Le Comité remercie les personnes qu'il a rencontrées pour leur collaboration. Tous les cadres consultés ont exprimé leur enthousiasme et leur satisfaction d'avoir été invités à participer à ces rencontres. Tout en témoignant de leur admiration pour la façon dont la Fonction publique est gérée, ils se sont montrés désireux de continuer à aider selon leurs moyens et de poursuivre le dialogue que le Comité a amorcé.

7. voir annexe I

8. voir annexe II

9. voir annexe IV

10. voir annexe XIII

## CONSULTATION

La GRC assure à contrat des services de police dans les deux territoires et dans toutes les provinces, à l'exception de l'Ontario et du Québec, où son rôle se limite à l'application des lois fédérales. Les commandants divisionnaires au sein d'une province ou d'un territoire ayant passé un contrat avec la GRC ont la responsabilité d'assurer la liaison avec le Solliciteur général ou le procureur général de la province sur des questions telles que la planification des ressources, la politique générale d'application des lois et la réalisation des objectifs visés. Dans certaines provinces les services de police fédéraux nécessitent souvent la collaboration d'autres corps policiers; l'intérêt de ces provinces ne peut être minimisé.

C'est pourquoi le président a rencontré le sous-procureur général ou le sous-solliciteur général de chaque province et il a également rencontré les sous-ministres de la Justice des territoires presque immédiatement après la fin de l'exercice financier. Ces rencontres ont permis au Comité de définir les intérêts provinciaux et territoriaux qui influent sur la prestation des services de police de la GRC dans les domaines relevant de la compétence du Comité. De plus, ces rencontres ont fourni au Comité l'occasion d'expliquer son rôle et d'indiquer de quelle façon il entend procéder à l'examen des cas.

1. voir annexe VII
2. voir annexe VIII
3. voir annexe IX
4. voir annexe V
5. voir annexe XII
6. voir annexe XI

Il y a été question de la comparaison devant le Comité d'une province ou d'un territoire en tant que partie intéressée dans les cas où cette partie aurait un intérêt important et direct dans le résultat d'un grief ou d'un appel dont le Comité a été saisi.

Le Comité tient à remercier les hauts fonctionnaires provinciaux et territoriaux pour le temps qu'ils lui ont si généreusement consacré. Le Comité continuera de participer à des échanges de vues avec les provinces et les territoires quant à la relation entre son mandat et les services de police assurés par la GRC.

Le Comité a également rencontré les ombudsmen provinciaux et les présidents de Commissions provinciales de police<sup>1</sup>. Ces organismes ne traitent pas, de façon générale, directement avec la GRC, mais leur expérience de l'examen de mesures administratives a été très utile au Comité lors de la préparation de son propre processus d'examen. Le Comité a surtout été intéressé par la façon dont ces organismes ont recours à la médiation.

Le Canada compte sur des chefs de police expérimentés et compétents qui dirigent les services de police provinciaux<sup>2</sup> et municipaux<sup>3</sup>.





## ÉTABLISSEMENT DES PRIORITÉS

Dans son premier rapport annuel, le Comité a délimité certains domaines d'intérêt qu'il souhaiterait traiter. Voici quelques-unes des réalisations du Comité au cours de l'année se terminant le 31 mars 1988 :

- la création des deux comités distinctes de son Secrétaire : d'une part, les Griets et les appels et d'autre part, la Recherche,
- l'élaboration et la présentation, en vue de leur approbation, des Règles de pratique et de procédure et des Règlements sur la sécurité et la confidentialité,
- la formulation de lignes directrices pour aider les membres et les avocats-conseils du Comité,
- la tenue de rencontres avec les principaux responsables de la GRC et les sollicitateurs et procureurs généraux des provinces et des territoires, ainsi que les membres de la GRC afin de leur expliquer le rôle, les fonctions et les pouvoirs du Comité,
- la mise en oeuvre d'un plan de communication comprenant la distribution du premier rapport annuel et d'un Communiqué mensuel, ainsi que la préparation d'une brochure et d'un vidéo sur le Comité,

- la compilation de renseignements sur la gestion des ressources humaines dans les secteurs privé et public afin d'établir des critères d'examen adéquats,
- la recherche sur les effets de la médiation dans le cadre de la *Loi sur la GRC* (1986),
- la préparation d'un document de recherche et de travail sur la suspension en vue d'être publié,
- la rétention des services d'avocats-conseils,
- l'obtention de l'autonomie financière pour le Comité afin de préserver davantage son indépendance,
- l'organisation d'une session d'intégration et de développement pour les membres et les avocats-conseils quant au mandat du Comité, et
- l'obtention de locaux adéquats pour le Comité, ainsi que des systèmes permettant d'assurer la sécurité des biens de nature délicate.



Àu cours de l'année qui fait l'objet

de ce rapport, la question la plus

souvent posée a été celle concernant

la date de la promulgation de la *Loi*

*sur la GRC* (1986), devant permettre

au Comité d'exercer pleinement son

mandat.

Le Parlement a créé le Comité

pour répondre à un besoin précis. Ce

Comité est établi et il attend pour

agir. Un retard dans la promulgation

pourrait inciter les membres de la

GRC à recourir à d'autres moyens de

redressement. À l'heure actuelle, on

croit que la promulgation aura lieu

dans un proche avenir, ce qui permet-

trait au Comité de devenir pleine-

ment opérationnel.

En tout état de cause, la mise en

vigueur de la Loi nécessite que la

Gendarmerie et le Comité aient tous

deux établi à l'avance l'infrastructure

nécessaire.

1) Le Comité devait établir ses

Règles de pratique et de pro-

cédures. Après d'amples con-

sultations, ces Règles ont été

achevées en septembre 1987

et, depuis, on attend leur

approbation et leur publica-

tion.

2) Les modifications apportées à

la *Loi sur la GRC* nécessitent

l'élaboration d'un nouveau

réglement sur la GRC et d'un

nouveau Code de déontologie.

Le commissaire, N.D. Inkster,

récemment nommé, se devait

de participer à cette tâche, ce

qu'il a fait en procédant au

parachèvement du règlement

pour le présenter au gouver-

neur en conseil. Le processus

d'approbation peut être long,

surtout lorsqu'il s'agit de

règlements complexes qui

touchent une vaste gamme de

questions. Cependant, c'est un

mal nécessaire si l'on veut

s'assurer que les règlements

répondent aux normes

d'excellence que l'on attend

de toute loi canadienne.

Un comité d'examen imposé à la

Gendarmerie pour la première fois

durant sa fière histoire ne doit pas

s'immiscer indûment dans le travail

de la Gendarmerie qui vise principa-

lement à faire respecter la loi. Un

processus juste cherchant à régler les

problèmes de ressources humaines ne

peut jamais engendrer quelque désor-

dre. Une bonne coordination des

activités entre la Gendarmerie et le

Comité fournira au gouvernement et

aux Canadiens les garanties et la con-

fiance qu'ils sont en droit d'attendre

du processus.

Nous désirons exprimer notre

sincère reconnaissance au Solliciteur

général du Canada et au sous-sollici-

teur général pour leur précieux

soutien qui a grandement aidé le

cheminement du travail préparatoire

du Comité.



---

# PRÉSENTATION DU RAPPORT

---

Le présent document est le deuxième rapport annuel du Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada et le premier qui englobe une période de douze mois. Le premier rapport annuel portait sur les deux premiers mois suivant la nomination du président le 31 mars 1987. Le présent rapport traite des activités du Comité au cours des douze mois prenant fin le 31 mars 1988.

Le président du Comité doit, conformément à l'article 30 de la *Loi sur la GRC*, présenter au Solliciteur général un rapport sur les activités du Comité dans les trois mois suivant la fin du dernier exercice financier. Le Solliciteur général doit alors transmettre une copie du rapport à chacune des chambres du Parlement.

---

Annexes	23
PARTIE VII	

Règlement des différends par la médiation	19
PARTIE VI	

---

TABLE DES MATIÈRES

Présentation du rapport	1
PARTIE I	
Promulgation	3
PARTIE II	
Établissement des priorités	5
PARTIE III	
Activités du Comité	7
Consultation	7
Rapports avec la GRC	9
Centre de formation des policiers	9
Session d'intégration et de développement	10
Conférences et discours	12
Publications	13
Lignes directrices sur les conflits d'intérêts	13
Personnel du Comité	14
Rapport financier	14
PARTIE IV	
Obligation de rendre compte et évolution de la procédure équitable	15





---

# MEMBRES DU COMITÉ

---

*Président*  
L'honorable René J. Marin

*Vice-présidente*  
F. Jennifer Lynch

*Membres*  
Joanne McLeod  
William Millar  
Mary Saunders



Comité externe d'examen de la  
Gendarmerie royale du Canada

Chairman    Président



CANADA

Royal Canadian Mounted Police  
External Review Committee

Le 10 juin 1988

L'honorable James Kelleher, C.P., C.R.  
Soliciteur général du Canada  
Immeuble Sir Wilfrid Laurier  
340 ouest, avenue Laurier  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0P8

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 30 de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, je vous fais parvenir le Rapport annuel du Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada pour l'année financière 1987-1988 afin que vous puissiez le transmettre au Parlement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma considération respectueuse.

Le Président,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "René J. Marin".

René J. Marin

P.O. Box 1159, Station 'B'  
Ottawa, Ontario K1P 5R2

Casier postal 1159, succursale 'B'  
Ottawa (Ontario) K1P 5R2

Deuxième Rapport annuel 1987-1988  
Comité externe d'examen  
de la Gendarmerie royale du Canada  
C.P. 1159, Succursale "B"  
Ottawa (Ontario)  
K1P 5R2

Numéro de catalogue JS74-1/1988  
ISBN 0-662-55937-1

2

DE LA  
GENDARMERIE  
ROYALE  
DU CANADA

COMITE  
EXTERNE  
D'EXAMEN

1987-1988

RAPPORT  
ANNUEL







Je crains plus trois journaux que 100,000  
baïonnettes.  
Napoléon

Je ne me suis jamais entêté à une idée par  
crainte du désastre, dans lequel je tomberais  
sans elle.  
Marguerite Yourcenar  
L'œuvre au noir, 1968.

Il faut pacifier le monde, en vue de le démocratiser.  
Discours au Congrès, avril 1917.  
Woodrow Wilson

Ce qui me réconforte aussi, ce sont les paroles d'un vieux sage:  
"Subissent des échecs uniquement ceux qui ont peur de prendre  
des risques."  
Lester B. Pearson, le 4 avril 1968.

Bien que la loi ne soit jamais considérée  
comme le gardien de la liberté, lorsqu'on  
y pense, on se rend compte qu'il s'agit la  
de sa raison d'être.  
R.L. Kellock, président d'une commission  
royale d'enquête, 1944.

Nulle implication sociale, constituerait-elle un apport économi-  
que important au soulagement de la misère humaine, ne saurait  
comporter pour le moindre abus de pouvoir aux fins de l'appli-  
cation des lois. ....  
Il est à espérer que la présence de citoyens ... apportera une  
transparence réelle qu'en plus de rendre justice, il s'en dégage une  
apparence véritable.  
Jacques Beaudoin, directeur général,  
Sûreté du Québec

L'homme le plus fort au monde entier, c'est  
celui qui est le plus seul  
Absen, l'ennemi du peuple. V

La force  
Oh, comme c'est beau  
de posséder la force d'un géant,  
celui qui en use comme un géant  
Shakespeare, Mesure pour mesure, II, 2

Ce ne sont pas les choses qui changent, mais  
nous qui changeons.  
Thoreau, Walden

Quand on parle de gouverne-  
ment, il n'y a pas de pilier plus  
inébranlable que celui de la  
justice  
George Washington, Lettre à  
Randolph, 1789

Les organismes civils ne peuvent imposer le changement, mais  
seulement le recommander. Pour ce faire, il faut qu'ils fassent  
autorité dans le domaine policier et formulent des recommanda-  
tions judicieuses qui leur méritent le respect des policiers. Ce  
qui est toutefois difficile à faire est d'acquiescer les connaissances  
requises tout en entretenant continuellement des rapports du public  
recrues et cordaux  
Clare E. Lewis, Commissaire, Commission des plaintes du public  
Toronto, Ontario  
Décembre 1986

J'estime que tout chef de police, tout  
comme ses agents, a le devoir de faire  
appliquer la loi du pays, c'est-à-dire de  
la faire respecter.  
Lord Denning, M.R., dans R. v. Metropolitan  
Police Commissioner, Ex Parte Black-  
burn.

2

DE LA  
GENDARMERIE  
ROYALE  
DU CANADA

COMITE  
EXTERNE  
D'EXAMEN

1987-1988

RAPPORT  
ANNUEL



CA1  
SG68  
- A56



# ANNUAL REPORT

**1988-1989**

R O Y A L  
C A N A D I A N  
M O U N T E D  
P O L I C E

EXTERNAL  
REVIEW  
COMMITTEE

3

**One governs with the head.**

**Chamfort**

*Life holds no solutions. Latent possibilities are everywhere: actualize them and solutions will follow.*

*St-Exupéry*

*To think is to put idle contemplation to rout.*

*Jean Rostand*

*Every action requires some spark of enthusiasm to carry it out.*

*Voltaire*

*It is harder to lead men by persuasion than to lead them by force.*

*Paul Claudel*

*The art of persuasion lies as much in welcoming the truths spoken by another as in convincing him of your own.*

*Blaise Pascal*

*It is easier to make laws than to carry them out.*

*Napoléon*

The dictates of one's own reasoning overrule those of any master,  
Pascal

We are born to act.  
Montaigne

Wait to find out what a man has done before you judge him  
Rousseau

The best way of getting the public to wait patiently  
is to tell it that you will begin immediately.  
Hugo

Time passes, what we looked  
forward to does eventually  
come to pass  
Jaloux

Human action can be modified to some extent, but human  
nature cannot be changed.  
Abraham Lincoln

Society is always taken by surprise at any new example of  
common sense.  
Ralph Waldo Emerson

Few things help an individual more than to place  
responsibility upon him, and to let him know that you trust  
him.

Booker T. Washington







---

# ANNUAL REPORT

1988-1989

---

R O Y A L  
C A N A D I A N  
M O U N T E D  
P O L I C E

---

EXTERNAL  
REVIEW  
COMMITTEE

---

3

---

**A summary of this report is  
available**

Third Annual Report 1988-1989  
Royal Canadian Mounted Police  
External Review Committee,  
P.O. Box 1159, Station "B"  
Ottawa, Ontario  
K1P 5R2

Catalogue Number JS74-1/1989  
ISBN 0-662-56778-1

---

Royal Canadian Mounted Police  
External Review Committee



Comité externe d'examen de la  
Gendarmerie royale du Canada

Chairman    Président

June 16, 1989

The Honourable Pierre Blais, P.C., M.P.  
Solicitor General of Canada  
340 Laurier Avenue West  
Sir Wilfrid Laurier Building  
Ottawa, Ontario  
K1A 0P8

Mr. Minister:

Pursuant to Section 30 of the Royal Canadian Mounted Police Act, I hereby transmit to you for tabling in Parliament, the Annual Report of the Royal Canadian Mounted Police External Review Committee for fiscal year 1988-89.

Faithfully yours,

Hon. René J. Marin



---

# COMMITTEE MEMBERS

---

*Chairman*

The Honourable René J. Marin

*Vice-Chairman*

F. Jennifer Lynch

*Members*

Joanne McLeod

William Millar

Mary Saunders

---



---

# TABLE OF CONTENTS

---

---

## PART I

Introduction	Some General Observations .....	1
--------------	---------------------------------	---

---

## PART II

Nature and Jurisdiction of the Committee	Role of Ombudsman .....	3
	Jurisdictional Issues .....	4
	Relationship with the Public	
	Complaints Commission .....	5

---

## PART III

The Committee's Activities	Case Review .....	7
	a) Formal Discipline .....	7
	b) Grievance .....	11
	Research Program .....	11
	Seminar, Conferences, Speeches and Visits .....	13
	Administration .....	15

---

## PART IV

Relationship with the Force during the year under Review	.....	17
--	-------	----

---

## PART V

Future Perspectives	Introduction .....	19
	Accountability .....	19
	Grievances .....	20
	Delays .....	22

---

## PART VI

Annexes	.....	25
---------	-------	----

---





---

# I INTRODUCTION

---

---

## SOME GENERAL OBSERVATIONS

---

This report deals with the Committee's activities for the period ending March 31, 1989.

Proclamation of the *RCMP Act* (1986), enabling the Committee to become fully operative, took place on June 30, 1988. The Committee, now in its second full year, is steadily gaining the stability and confidence that time and experience provide.

The Committee's review responsibilities regarding certain types of grievances and appeals of formal discipline, discharge and demotion of members of the RCMP ensure that the rights of these members are respected and protected just as they are for public service employees.

Accountability to Parliament, through annual reports submitted through the Solicitor General of

Canada, enables the views of the Committee to be fully aired and contrary views, if any, to be expressed and discussed.

This approach has been criticized by some who would prefer a more private dialogue regarding these matters. Parliament, however, intended the Committee to exercise its mandate fully, including its responsibility to inform the Force of areas of concern in a "public way".

The model of review adopted by Parliament and recommended by the Commission of Inquiry relating to public complaints, internal discipline and grievance procedure within the RCMP does not provide for binding decision-making authority on the part of the Committee in its review of matters referred. Some have criticized this model. This matter is still contested across Canada.



---

## II NATURE AND JURISDICTION OF THE COMMITTEE

---

---

### ROLE OF OMBUDSMAN

---

The powers and functions of the External Review Committee under the *RCMP Act* are to a large extent those of an Ombudsman acting in relation to RCMP human resource management. Like an Ombudsman, the Committee has broad access to information, either in reviewing documentation or in the course of hearings. The Committee has powers of recommendation and encourages mediation when possible. There is valid justification for assigning to the Committee Ombudsman-like powers rather than opting for judicial review where decisions are binding.

While judicial review is ultimately concerned with ensuring compliance with the law, the Ombudsman is concerned primarily with equity and fairness. The Ombudsman interprets laws with justice in mind. This may require the application of extra-legal principles in order to breathe life into the spirit of the legislation, to allow the law to deal with individual cases wherein a strict application of the law might result in unfairness. The Ombudsman is thus engaged in a process of redress of mere law, where mere law fails due to its universality. Likewise, the Committee in reviewing individual cases

ensures that fairness has prevailed; in that sense its review is broader than a mere verification that procedural and legal requirements have been met.

The Ombudsman role of the Committee in fact is necessary because, in labour relations as in many other fields, unfairness does not always permit a legal remedy. The Committee must be able to promote a fair and equitable resolution of matters over which it has jurisdiction, even if the administrative action was not such as to justify intervention by the courts. The Ombudsman role is important because, unlike law and legality, equity and fairness do not necessarily constitute legal claims.

Were the Committee limited to a role of judicial review it would not have such broad access to information. The mere review of individual cases in a judicial hearing does not provide sufficient information to a tribunal on the internal administration of a program to allow the tribunal to make recommendations for reform or improvement of administrative practice. Tribunals are also limited to correcting mistakes; they cannot order good judgment or the effective carrying-out of legislative policy.

---

This is precisely where the Committee's Ombudsman role is most helpful. The Committee does not examine administrative practice merely through the snapshots provided by individual cases. The Committee, through its research, the regular contact it has with Force personnel, and through cases referred to it, can obtain an overview of administrative practice within the Force on matters of grievances, discipline, discharge and demotion. The Committee is thus able to make credible recommendations, from an informed position, on ways to improve the delivery of such programs. It is important to note that the Committee as an informed observer is also in a position to support administrative practice where it does achieve goals of fairness and equity. As stated by Dickson J. in *B.C. Development Corporation et al v. Friedmann, Ombudsman et al* [1984] 2 S.C.R. 447 at p. 461:

[The Ombudsman] may find the complaint groundless, not a rare occurrence, in which event his impartial and independent report, absolving the public authority, may well serve to enhance the morale and restore the self-confidence of the public employees impugned.

In short, the powers granted to the Ombudsman allow him to address administrative problems that the courts, the legislature and the executive cannot effectively resolve.

The public accountability role of the Committee is also similar to that of an Ombudsman. In reviewing Force activity in matters coming under its jurisdiction the Committee is not

only ensuring that the interests of members are protected vis-à-vis the Force; it is also balancing the interests of the Force and its members with those of the public. The Force exists to serve and protect the public, and the public has a right to expect that the Force will account for the way in which it provides this service. The Committee is, in effect, the public eye peering into the grievance, discipline and discharge and demotion systems in the RCMP. It is thus not sufficient that administrative practices be satisfactory to the Force and its members; this third dimension of the public interest must also be considered by the Committee. In that context it is to be noted that, regrettably, the Committee does not have the power to monitor the processing by the RCMP of all grievances, discipline, discharge and demotion, thus depriving the Committee of the last dimension required to complete its full supervisory role.

It can be seen from the above that the Ombudsman role of the Committee enhances its ability to make effective and credible recommendations pursuant to the *RCMP Act*. A judicial review role might not have achieved that purpose as effectively.

---

#### JURISDICTIONAL ISSUES

---

Current RCMP Regulations give an exhaustive and restricted list of grievances which are referred to the Committee for review. While the list in paragraph 36 is restricted, its meaning and scope are very much subject

---

to interpretation particularly as to its first sub-paragraph. Of special concern to the Committee is that, unlike the situation in other jurisdictions, the *Act* and the Regulations are such that the Force, a party whose action is to be reviewed, controls the referral process. Not only is the Committee not determining whether a matter falls within its jurisdiction, in most cases it will not even be aware of the type and number of cases which have been deemed by the Force not to be referable.

The Committee Secretariat has received many comments regarding these inadequacies. The Committee may not interpret the provisions of sub-paragraph 36(a) in a manner consistent with the interpretation of the Force. It would seem preferable that the body interested in protecting and balancing all interests concerned ought to have the authority to determine whether it has jurisdiction over a given matter. The Committee is not able to comment upon the reasons why this system was adopted. It must be mentioned here that the Committee was not included in the official consultations leading to the Regulatory Impact Assessment Statement prepared in the regulation-making process. It is thus still open to the Committee to question the adequacy of the Regulations should the evolving practice of referral warrant such a step.

---

#### RELATIONSHIP WITH THE PUBLIC COMPLAINTS COMMISSION

---

Part VII of the *RCMP Act*, which deals with public complaints, was proclaimed on September 30, 1988. On that date, the RCMP Public Complaints Commission obtained jurisdiction to deal with public complaints against the RCMP.

Although the Committee and the Public Complaints Commission have different mandates, the possibility of an overlap in jurisdiction exists. When the RCMP imposes formal disciplinary measures on a member following a public complaint, the Committee may have to review such sanctions in light of the circumstances surrounding the complaint.

The Committee and the Public Complaints Commission have established a dialogue in areas of mutual interest. As part of that dialogue, the Committee was represented, in November 1988, at a seminar organized by the Public Complaints Commission. This dialogue is important in that it allows the Committee to be kept aware of the orientation of the Public Complaints Commission with respect to its mandate.

The Committee wishes to continue this dialogue. It cannot however disregard the legislative policy set out in the *RCMP Act*, establishing two agencies, one dealing with public complaints, the other with grievances, formal discipline and discharge and demotion. The Committee recognizes and will carry out this policy when dealing with matters within its jurisdiction.





---

# III THE COMMITTEE'S ACTIVITIES

---

---

## CASE REVIEW

### a) Formal Discipline

#### *Appeal No. 1*

The first disciplinary matter referred to the Committee by the RCMP was received on December 12, 1988. A member of the Force had been charged in November 1987 with the service offence of disgraceful conduct pursuant to subsection 25(o) of the *RCMP Act*. The charge laid against the member resulted from the member's involvement, on June 8, 1987, in an alleged criminal act. The member was also charged with a criminal offence for the same incident.

On April 12, 1988, the member appeared before an RCMP Service Court and pleaded guilty to the charge. On July 22, 1988, the Trial Officer presiding imposed a fine of \$500.00 and recommended the member's dismissal. On September 22, 1988, the member appealed the sentence and recommendation for dismissal to the Commissioner.

The member had joined the Force seven years previously and had received good performance evaluations. The evidence showed however that the member had previously committed acts similar to the one for which the disgraceful conduct charge was laid.

On February 3, 1989, the Chairman issued his findings and recommendations. Considering that the conduct of the member had harmed the RCMP's reputation, that it would render the member unable to perform police duties satisfactorily, that it could lead to the refusal of other members to work with the member and that it would thus hamper the RCMP from efficiently managing its work force, the Chairman endorsed the recommendation for dismissal. The Chairman recommended however that a written reprimand be imposed in lieu of the \$500.00 fine.

On February 16, 1989, the member resigned from the Force; the resignation was accepted by the member's Commanding Officer and it became effective on March 10, 1989.

On March 9, 1989, the Commissioner, in his decision on the appeal, cancelled the \$500.00 fine and substituted a reprimand. The member having resigned, the Commissioner did not rule on the appeal of the recommendation for dismissal.

#### *Appeal No. 2*

This matter was referred by the RCMP to the Committee on December 15, 1988. On January 21, 1988, a member of the Force had been charged with the service offence of disgraceful

---

conduct pursuant to subsection 25(o) of the *RCMP Act* for an incident which had happened on September 18, 1987. The member was also charged, in relation with the same event, with a *Criminal Code* offence.

On June 21, 22 and 23, 1988, the member appeared before an RCMP Service Court and was convicted as charged. Following the verdict, the Trial Officer imposed a reprimand and a fine of \$500.00 and recommended the member's dismissal. The member appealed the conviction, the penalty and the recommendation for dismissal.

The member had joined the RCMP in 1978 and had served at different postings. In 1986, the member suffered an injury while on duty. The injury was serious enough to cause the member's Commanding Officer to request, in June 1987, that a medical board be convened to provide him with a recommendation regarding the medical discharge of the member.

During that same period, several unfortunate events affected the member's life. Some of these events were related to employment in the Force; others were of a personal nature.

During the Service Court proceedings, the Force's own psychologist testified that the member was not likely to commit other offences. Evidence also showed that the member had been a trusted member of the Force and had consistently been honest.

With regard to the charge laid pursuant to the *Criminal Code*, a stay of proceedings was entered by a Crown prosecutor after the member

voluntarily participated in a diversion program, performed 40 hours of community work service and sent letters of apology to the victim and to the Force. No criminal conviction was recorded against the member.

On February 3, 1989, the Chairman issued his findings and recommendations. The Chairman noted that the Federal Court of Canada, Appellate Division, had decided in *Fedoriuk v. Canada (Commissioner of the RCMP)*, F.C.A., 21 October 1988, that the Commissioner had the duty, when considering the dismissal of a member, to examine the particular circumstances of the offence and that a tribunal entrusted with a discretion must not, by adopting a fixed rule of policy, disable itself from exercising its discretion in individual cases.

In light of the mitigating factors referred to above, the Chairman stated that he did not support the recommendation for dismissal. He further recommended that a reprimand and a 10-day forfeiture of pay be imposed in lieu of the earlier disposition.

On April 6, 1989, the Commissioner accepted the Chairman's recommendation to set aside the recommendation for dismissal made by the Trial Officer. He confirmed, however, the Trial Officer's decision to impose a reprimand and a \$500.00 fine.

### *Appeal No. 3*

This matter was referred to the Committee by the RCMP on January 25, 1989. A member of the Force had

---

been charged on May 24, 1988, with the service offence of disgraceful conduct pursuant to subsection 25(o) of the *RCMP Act*. The charge laid against the member had resulted from events surrounding a criminal investigation that the member had been ordered to perform. The charge alleged that the member had misrepresented the result of the investigation.

On July 27, 28 and 29, 1988, and on September 20 and 21, 1988, the member appeared before an RCMP Service Court and was found guilty of the offence as charged. The Trial Officer presiding at the Service Court imposed a written reprimand and a 10-day suspension of pay. The member appealed the conviction and the suspension.

On March 3, 1989, the Chairman issued his findings and recommendations. He stated that the prosecution had failed to establish the facts alleged in the charge and that there was no evidence that the member had attempted deliberately to mislead superiors in conducting the investigation. The evidence introduced at the Service Court proceedings revealed that the member's superior had not given sufficient clarifications about the conduct of the investigation.

The Chairman recommended that the appeal be allowed and that the verdict of the Service Court be set aside.

On April 21, 1989, the Commissioner accepted the Chairman's recommendation to set aside the verdict of the Trial Officer.

#### *Appeal No. 4*

This matter was referred to the Committee on January 25, 1989. On February 24, 1989, the Chairman of the Committee instituted a hearing to inquire into this matter. The hearing is to be held at a date to be determined.

#### *Appeal No. 5*

This matter was referred to the Committee by the RCMP on February 27, 1989.

On May 30, 1988, a member of the Force had been charged with the service offence of disgraceful conduct pursuant to subsection 25(o) of the *RCMP Act* for an incident which had happened on February 26, 1988. The member was also charged, in relation with the same event, with a *Criminal Code* offence. That charge was later withdrawn by a Crown prosecutor.

On September 12 and 13, 1988, the member appeared before an RCMP Service Court and pleaded guilty to the charge. After accepting the plea and convicting the member, the Trial Officer imposed a reprimand and a fine of \$500.00. He also recommended the member's dismissal although it had not been sought by the member's Commanding Officer. The member appealed the sentence and the recommendation for dismissal.

The member had joined the RCMP in 1985 and had served at different postings. The member had a good record for both discipline and performance. Indeed, at the Service Court proceedings, the Commanding

---

Officer stated through his representative that the member still had potential in the Force. At the trial, evidence was presented that the member was experiencing personal and family difficulties at the time of the incident giving rise to the charge of disgraceful conduct.

In his findings and recommendations, the Chairman considered that there were few mitigating factors, but decided that the Commanding Officer's decision not to seek dismissal was a major mitigating factor. Because of the important role of the Commanding Officer in managing human resources, his submission deserved to be given weight. The matter could have been resolved differently while safeguarding the interests of the Force and of the public. The Chairman therefore recommended that the recommendation for dismissal be set aside but that the reprimand and the fine of \$500.00 remain.

#### *General Statement*

The Chairman's review of the disciplinary matters referred in 1988-89 has allowed the highlighting of some principles to be considered in disciplinary matters. They are by no means the only applicable principles. They are the following:

- 1) The particular circumstances of each case must be taken into consideration before coming to a decision. A tribunal entrusted with a discretion must not abandon that discretion by adopting a fixed rule of policy: *Fedoriuk v. Canada (Commissioner of*

*the RCMP*), F.C.A. October 21, 1988.

- 2) The conduct of an individual, **away from the place of work**, may justify dismissal if the employer shows that one of the following criteria has been met:
  - a) the conduct of the employee harms the employer's reputation or product;
  - b) the employee's behaviour renders him or her unable to perform his or her duties satisfactorily;
  - c) the employee's behaviour leads to refusal, reluctance or inability of the other employees to work with him or her;
  - d) the employee has been guilty of a serious breach of the *Criminal Code* and it renders his or her conduct injurious to the general reputation of the employer and its employees;
  - e) the employee's conduct places difficulty in the way of the employer properly carrying out its function of efficiently managing its work and efficiently directing its working forces.

*Flewelling and Adjudication Board* (1986), 24 D.L.R. (4th) 274, where the Federal Court of Appeal adopts the so-called "Millhaven test".



---

b) Grievance

The first grievance referred to the Committee by the RCMP was received on February 7, 1989. On May 17, 1988, a member grieved the decision of the Force not to pay what the member deemed to be relocation expenses under the *RCMP Relocation Directive*, Administrative Manual Appendix VI-2-1 (sections 4.4.1. and 4.5.1.).

A Grievance Advisory Board unanimously recommended on June 10, 1988, that the member's grievance be denied. On June 16, 1988, the member's Commanding Officer agreed with that recommendation. On July 5, 1988, the member requested that the grievance be reviewed by the next level (the Commissioner) and that the grievance be forwarded to the Committee in accordance with the *RCMP Act*.

The evidence presented to the Committee revealed that the member transferred from detachment A to detachment B in 1981 while keeping a residence at detachment A. Three years later the member transferred to detachment C. Finally the member transferred to a detachment close to detachment A in 1986, moving back into the principal residence maintained since 1981. After having lived in that residence for 18 months, the member sold it in 1988 and bought another one in the same area. The member claimed the reimbursement of real estate and legal fees and other expenses for the sale and purchase of these residences, on the basis of transfer and moving expenses.

The Chairman issued his findings and recommendations on March 3, 1989. He qualified the *RCMP Reloca-*

*tion Directive* as an administrative tool setting out the Force's policy on that subject. As such, and in accordance with Administrative Law principles, the member seeking to enjoy the benefits it provides must establish compliance with its provisions. Taking into account the intent of the Directive, the Chairman recommended that the member's grievance be denied because the expenses claimed were not expenses incurred due to a relocation requested by the Force. As to the seven-month delay in referring the matter to the Committee, once it had been presented to the Commissioner, the Chairman stated that such a delay was unacceptable.

On April 6, 1989, the Commissioner accepted the Chairman's recommendation to deny the member's grievance.

---

## RESEARCH PROGRAM

In its last Annual Report, the Committee outlined the consultations which had taken place with the Deputy Attorney General or Deputy Solicitor General of each province and the territories, the RCMP, the Canadian Association of Chiefs of Police, the Canadian Police Association, the Public Service Commission, the heads of a number of large Canadian corporations and other interested individuals. This consultation process provided valuable information regarding contemporary human resource management issues and in particular those issues which were likely to be referred to the Committee as grievance or appeal matters.

The Committee's Research Program, which is based in part on the result of the above consultation process, includes the production of a series of discussion papers. The first of these papers, entitled "**Suspensions — A Balanced View**", reviewed significant issues relevant to the impact of a suspension on the employer and the employee. It reviewed a variety of employers and their approach to suspensions. The strengths and weaknesses of five suspension models were reviewed, namely:

- a) temporary reassignment;
- b) suspension without pay;
- c) suspension with pay with statutory limit;
- d) suspension with partial pay or benefits;
- e) suspension with full pay.

The discussion paper was distributed to interested parties for consultation purposes. The Committee consulted the Attorneys General and Solicitors General of the provinces and territories, the Commissioner of the RCMP and the National Executive of divisional staff relations representatives of the RCMP.

The Canadian Association of Chiefs of Police and the Canadian Police Association helped the Committee draw up a representative list of organizations from their membership to be consulted. In addition, the Committee consulted the Public Service Commission, the Treasury Board Secretariat and specific major Canadian corporations. In all, 84 groups were contacted.

The purpose of these consultations was to verify the accuracy of data, gather feedback on the form and content of the discussion paper, pick up models or options the Committee may have overlooked and complete the comparative analysis.

The Committee received replies from law enforcement agencies representing 63 per cent of all police officers in Canada.

Response figures were as follows:

Organization	Per Cent Responding
Government	
—Federal	66.6
—Provincial	30.7
Police	
—Commissions	20.0
—Forces	34.2
—Members' associations	12.5
Private Sector	33.3

Comments received were published in a Consultation Report. They indicated support for the concept of suspension with partial pay and suspension with pay for a statutory period.

The Research Directorate produced a second discussion paper entitled "**Relocations — A Painless Process?**". This paper raises significant and current issues regarding relocations and reviews a number of employee relocation assistance programs. The paper also outlines major aspects of the challenge facing employers in developing relocation policies and programs.

---

Consultation regarding this paper is nearing completion and comments received will be produced in a second consultation report.

A third discussion paper on medical discharge is in the final stages of production.

This research has proved useful to the Committee. A significant number of police managers and members have also commented both verbally and in writing on the value of the Committee's published research in their own dealings with these issues.

The Committee received requests for copies of its discussion papers from agencies outside the country. These include the New South Wales Police Department (Australia), the Ombudsman of New South Wales, the Ombudsman of Western Australia, and the Police and Prisoner Officer's Complaints Commissioner (Israel).

The Committee has reviewed its research requirements for 1989-90 and placed priority on research in the areas of disciplinary discharge, post-complaint discipline and employee assistance programs.

The first of these projects, disciplinary discharge, will examine what constitutes misconduct by a police member. It will look at the criteria, policies and practices regarding employee misconduct of a number of employers including the RCMP, provincial and municipal police forces.

Research on post-complaint discipline will focus on discipline of a police member following a complaint by the public. The circumstances and criteria leading to the decision to discipline the member as well as the

nature of the discipline will be considered. Organizations with decision-making authority regarding post-complaint discipline in Canada, the United States and abroad, will be canvassed in the course of this research. The impact of such decisions may be reviewed. This information is intended to facilitate the identification of standards regarding disciplinary matters.

The Research Directorate will also canvass the RCMP, municipal and provincial police forces, as well as public and private sector employers regarding existing employee assistance programs.

The purpose of this research will be to identify the strengths and weaknesses of various programs and models and their impact, if any, on employee conduct leading to disciplinary action by the employer.

---

#### SEMINAR, CONFERENCES, SPEECHES AND VISITS

---

In March, the Committee conducted a seminar in Ottawa on police human resource management. The comments received from the participants and guests invited to the Committee's first briefing and development session as well as from police managers consulted during the past year stressed the importance and usefulness of such a forum for discussing current human resource management issues relating to the police.

Human resources account for as much as 89 per cent of some police budgets. Chiefs of various police



---

forces were consulted regarding a choice of topics for the seminar. The majority expressed an interest in the Canadian Charter of Rights and Freedoms and its impact on the management of police force personnel and in the suspension of police officers.

The Committee limited the attendance at this seminar to allow attendees the opportunity to participate and provide individual views.

Jack Marks, the President of the Canadian Association of Chiefs of Police and Chief of Police of the Metropolitan Toronto Police Force, opened the seminar. He welcomed participants from more than 20 police forces across Canada, and representatives of government organizations.

William F. Pentney, Professor of Law at the University of Ottawa, presented a paper dealing with the effects of the Charter on police human resource management. A panel discussion followed, chaired by the Honourable Keith A. Flanagan. Panelists were Colin D. McKinnon, Q.C., and Michael D. Edelson, two senior counsel.

The Deputy Solicitor General, Joseph S. Stanford, Q.C., spoke on the role and importance of the Committee.

At the afternoon session, Clifford Shearing, Professor of Criminology at the University of Toronto, presented a paper on suspensions. A panel discussion followed, chaired by John E. Hall, Q.C., senior counsel of the British Columbia Bar.

Panelists were Staff Inspector John Addison from the Metropolitan Toronto Police Force and Deputy

Chief (now Chief) Thomas G. Flanagan, S.C. of the Ottawa Police Force.

Marc Cousineau, Professor of Law at the University of Ottawa and research consultant on the third research paper of the Committee on medical discharge, outlined the major issues encountered by organizations and their employees in the field of medical discharge.

The Committee is grateful to all those who contributed to and participated at this seminar.

Comments received following the seminar indicated strong support for further such events. Participants also recommended extending the seminar to provide more time for discussion. The panel approach was well received.

The Committee was represented at a conference in Montreal of the International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement. The Chairman, at that conference, was moderator of a panel on the effects of civilian oversight on police. The Executive Director attended the 83rd Annual Conference of the Canadian Association of Chiefs of Police in Vancouver.

During the reporting period, the Chairman accepted a number of speaking engagements. Audiences included the following:

The Prairie Police Chiefs

The Atlantic Association of  
Chiefs of Police

The Swift Current RCMP  
Regimental Dinner

The Inter-departmental Committee on Law Enforcement  
Management

---

The Ontario Association of Chiefs  
of Police

The Inspectors' Orientation and  
Development Course  
No. 17-2 (RCMP)

The Vice-Chairman participated  
on a panel on administrative tribunals  
held at the University of Ottawa.

Committee personnel also  
accepted invitations to other speaking  
engagements.

During the year the Committee  
was honoured by the official visit of  
Commissioner John K. Avery and  
Chief Superintendent Jeffrey T. Jar-  
ratt, both members of the New South  
Wales Police Department. In a sepa-  
rate visit Chief Superintendent Col  
Cole, Chief of Staff to the Commis-  
sioner of the New South Wales Police  
Department, spent some time with  
the Chairman and Committee person-  
nel and expressed an interest in  
receiving the Committee's research  
papers.

Visits to the Institut de Police du  
Québec, in Nicolet, and to the Police  
Academy of the Justice Institute of  
British Columbia in Vancouver were  
also made during the reporting year  
to examine the methodology used in  
training police officers.

---

#### ADMINISTRATION

---

The Committee has now had a period  
of nine months' experience, fully  
operative in both the review of griev-  
ances and appeals, and research.

The Committee recognizes and is  
grateful for the dedication of its per-  
sonnel in dealing not only with the  
challenge of the volume of work but  
also that of the diversity of tasks  
required.

The Committee's resources for  
fiscal year 1988/89 comprised eleven  
(11) person-years and an operating  
budget of \$355,000.00.



---

## IV

# RELATIONSHIP WITH THE FORCE DURING THE YEAR UNDER REVIEW

---

The relationship between the Committee and the Force has evolved and matured during the year under review. As with any newly established agency, there were initial misunderstandings and in some cases misinterpretation of the Committee's mandate and its role. Expectations of some fell far short of parliamentary intent while others saw the Committee as circum-spect and at times burdensome.

When the Committee began to deal with cases, some of the misconceptions began to disappear. Misunderstandings are not abnormal, although on occasion they may have a significant impact on the relationship between the Force and the Committee and perhaps preclude recourse to the Committee by members of the Force, a recourse which is theirs by law.

The Force in the last 12 months has taken some positive steps in the field of human resource management. Two of them deserve to be mentioned. The Chairman is pleased to note that grievances with respect to promotion and transfer will no longer be an obstacle in the effective promotion and transfer of a member. The Commissioner has on one hand protected the interest of the person promoted or transferred and on the other hand offered a personal guarantee that the grievor will, if successful, be given a comparable advantage.

The personal undertaking of the Commissioner, made before the Act was proclaimed, has assisted the Committee in establishing a smooth and orderly transition of those matters within its competence which were pending at the time of proclamation and which therefore did not clearly come within the jurisdiction of the Committee. Successful negotiations and constructive discussion have enabled the Commissioner and the Committee to agree that all those matters would be referred to the Committee. At the time of the writing of this report, six referrals had been made under this agreement and the Chairman is pleased to note the co-operation of the Commissioner in resolving this issue without recourse to the judicial process.

The RCMP has responded to requests for assistance from the Committee in making the Committee's role known to Force members. On at least one occasion, however, the information was not accurate. In August, 1988 the Pony Express, the Staff Relations Branch Newsletter of the RCMP, erroneously described the process of referral to the Committee. The Force examined at length the concern of the Committee and amended its previous release three months later. The fact that the erroneous information was circulated is

---

unfortunate and should not have occurred.

While the Committee is still young, there is a profound desire by the Committee and its members that the relationship be one of trust and understanding. The perception of the Committee with respect to its role is that it can only be an asset in providing outside assistance, independent counsel and sound recommendations to the Force. During the year under review, many provincial bodies with jurisdiction similar to the Committee have felt it necessary to insist that their recommendation be binding on police forces. The Chairman has always maintained he was able to support the fact that police accountability and the Commissioner's accountability ought not to be fettered in such a way.

The Commissioner ought to have full autonomy to act within the law, subject to certain safeguards. The Committee, as it discharges its obligations, can only strengthen these safeguards.

If the relationship with the Force can continue to improve to the level that the Committee is seen as constructive, helpful and dispensing wise advice which the Force is prepared to consider, then the Committee's role can be defined so that the Force does not feel that its autonomy is threatened. Should circumstances not support this initial position, legislative recourse to make the Committee's recommendations binding is always possible.



---

## INTRODUCTION

The Office of Ombudsman has gained popularity because it offers a credible solution to the seemingly contradictory notions of effective oversight and management accountability. Because the Ombudsman's power is limited to influencing rather than altering decisions, administrators retain the authority to make decisions for which they are accountable. The greater visibility of the system resulting from such oversight and accountability increases confidence in the practices and procedures followed by an organization.

There are Ombudsmen at both the federal and provincial levels. It is important to note that their success has been directly related to the degree to which their recommendations are implemented by the administration they monitor. Some Ombudsmen have commented on the advantages of making enforceable decisions rather than recommendations, thus leading to more timely and complete implementation. There has been a move toward such a system in certain jurisdictions in the past year. This is a significant departure from the traditional role of the Ombudsman; only time will indicate whether there will be a need to amend the *RCMP Act* along those lines.

The system recommended in the 1976 Report of the Commission of Inquiry relating to public complaints, internal discipline and grievance

procedure within the RCMP recognized five main principles, two of which stand out in this context:

- a) The Commissioner should retain responsibility for the control and management of the Force; and
- b) An Office of Federal Police Ombudsman should ensure that a remedial, fair and thorough approach is taken in connection with personnel administration in the Force.

The Ombudsman role was intended to ensure that the entire system would be more visible and thereby accountable to Parliament, the Canadian public, the Force and its members. The accountability of the proposed system was to be safeguarded through the provision to the Ombudsman of "... all information concerning public complaints and their disposition". As well, "... all complaints should be recorded". The recommendations recognized the need to establish "... a reporting and recording system for grievances similar to that which has been recommended for public complaints".

The legislation ultimately enacted did not create an Office of Federal Police Ombudsman although it did adopt a similar system.

---

## ACCOUNTABILITY

The Ombudsman model established by the 1986 amendments to the *RCMP Act* resulted in the creation of

---

two separate offices: the External Review Committee and the Public Complaints Commission. The reporting and recording requirement, common to both aspects in the 1976 Report, was partly lost in the transition.

Within Part VII (Public Complaints) of the *RCMP Act* (1986) section 45.47 requires that a "record" be established and maintained of all complaints received by the Force. That information is available to the Public Complaints Commission on request. This is consistent with the recommendations of the Commission of Inquiry.

There is no requirement, however, that a similar record be maintained in relation to grievances, discipline or discharge and demotion cases that are dealt with by the Force. In the absence of such a record there is no reference point from which the accountability of an organization can be measured. The processing of cases by the RCMP remains secure from public scrutiny except for those cases referred for review under the *Act*. Short of legislative action, it would be expected that the Force would be anxious to provide such information to preclude speculation about the effectiveness of its internal processes.

Concerns about accountability were not alleviated by a Special Edition of the RCMP's Staff Relations Branch Newsletter, the *Pony Express*, in November 1988. There the Commissioner commented upon his accountability to the Minister for the management of the Force and made the following statement:

To be accountable, however, I must be kept informed about and be involved in all issues relevant to good management of the organization. I, therefore, feel I must insist that any staff relations issue involving or touching upon members of the Force *must first be brought to my personal attention before going to any agency external to the RCMP* or to our Minister. (emphasis added)

Such a direction, if it includes specific cases of grievance, discipline or discharge and demotion, is inconsistent with the requirement of the *Act* that these matters be referred to the Committee before being considered by the Commissioner. It is hoped that the statement in the *Pony Express* was not intended to alter the processes of statutory referral to the Committee contained in the *Act*. This is an issue that the Committee will monitor closely in the coming months with a view to assessing its impact upon the public accountability role of the Committee.

---

## GRIEVANCES

The Chairman has expressed concerns in the past regarding the restricted jurisdiction of the Committee in relation to the referral of grievances. When such restrictions exist, combined with the fact that there is no "record" of the types and total number of grievances in the Force, the fairness, effectiveness and accountability of the system could be severely hampered.

A grievance process must be open, simple and accountable. Currently it is not entirely clear which



---

types of grievances are to be referred to the Committee.

A member may grieve a "... decision, act or omission in the administration of the affairs of the Force in respect of which no other process for redress is provided by this Act, the regulations or Commissioner's standing orders." (Section 31, *RCMP Act*)

The Committee's grievance jurisdiction was further restricted by the provision of many such alternate processes, examples of which follow:

**– Commissioner's Standing Orders:**

Grievances related to members' performance evaluations, transfers or promotions are to be dealt with through a separate process.

**– Regulations:**

Paragraph 35 of the RCMP Regulations (SOR/88-361) specifies those positions, appointment to which cannot be grieved.

The referral of grievances was also restricted by the specification of the "types" of grievances that are to be referred to the Committee. The Governor in Council has specified those grievances in paragraph 36 of the RCMP Regulations which reads:

For the purposes of subsection 33(4) of the Act, the types of grievances that are to be referred to the External Review Committee of the Force are the following, namely,

- (a) the Force's interpretation and application of government policies that apply

to government departments and that have been made to apply to members;

- (b) the stoppage of pay and allowances of members made pursuant to subsection 22(3) of the Act;
- (c) the Force's interpretation and application of the *Isolated Posts Directive*;
- (d) the Force's interpretation and application of the *RCMP Relocation Directive*; and
- (e) administrative discharge for grounds specified in paragraphs 19(a), (f) or (i).

While sub-paragraphs 36(b) through (e) are more specific, sub-paragraph 36(a) is not. Whether or not a matter is referable under sub-paragraph 36(a) requires an interpretation in each case. That interpretation is made by the Force which is free to interpret those provisions as it sees fit. The Committee is not informed of the decisions that are made in relation to the application of sub-paragraph 36(a) of the *Act*. The *Act* or Regulations do not empower the Committee to be privy to such decisions which are, out of necessity, made by officers of the RCMP other than the Commissioner. Since there is no formal record of these decisions which can be reviewed by the Committee, the system at this juncture is not open to public scrutiny. This in turn jeopardizes its accountability.

---

The Chairman has discussed these issues with the Commissioner of the RCMP, who has satisfied the Chairman that he will be addressing his concerns in the coming year. It is hoped that a more open and accountable grievance process will evolve as a result of the continuing dialogue with the Commissioner.

The Committee has also been seized with an increasing expression of concern from members of the Force on the matter of grievances. These concerns deal with the imprecision in paragraph 36 of RCMP Regulations, the delays to which referable matters are subject and the perceived interference resulting from a referral. The validity of these concerns cannot be verified; the Committee does not have information on such matters. Their number and consistency however is disturbing.

---

#### DELAYS

---

Every case referred to the Committee during the reporting period arose prior to June 30, 1988; a final decision had not, however, been made prior to that date. With the concurrence of the Commissioner these cases were referred to the Committee for review in accordance with the provisions of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1985 c. I-21 and the amendments to the *Act*, S.C. 1986 c. 11, where applicable.

The cases reviewed by the Committee are summarized in Part III of this Report. There is one aspect, however, that must be highlighted here. The overall time required by the

Force for the internal processing of cases is approaching questionable limits. It took an average of four months from the date of the occurrence before a disciplinary charge was laid. It then took an additional eleven months on average before the matter was referred to the Committee. An average of fifteen months thus elapsed between the occurrence and the referral.

The system established by the *Act* promotes a quick resolution of grievances. It took seven months from the date the request for referral was made before it was received by the Committee. Grievances must be resolved quickly. The Committee was reminded on numerous occasions and from several quarters that this was recognized by the Commissioner of the RCMP who testified before the Legislative Committee on Bill C-65 in 1985.

In response to a proposal that a 90-day time limit be imposed for the Commissioner's decision, the Commissioner said:

I do not see the need to put that in. I can assure you these things get attention as quickly as they can be attended to. (House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on Bill C-65*, December 10, 1985, Issue No. 11, p. 98)

This response terminated the debate on that proposed amendment.

If an organization's internal personnel administration process is to be effective, it must facilitate quick resolution at every stage, not introduce delay. The statistical data given above speak for themselves. The Chairman

---

and the Commissioner of the RCMP have discussed the internal delays within the Force. There is mutual agreement that they must be reduced under the new provisions of the *Act*, and the Commissioner has indicated he will address this matter as well in the next reporting year.



---

## VI ANNEXES

---

1. List of Committee's Publications
2. External Review Committee's Operational Chart



**List of the Committee's Publications**

Annual Report 1986-1987

Annex to Annual Report 1986-1987

Annual Report 1987-1988

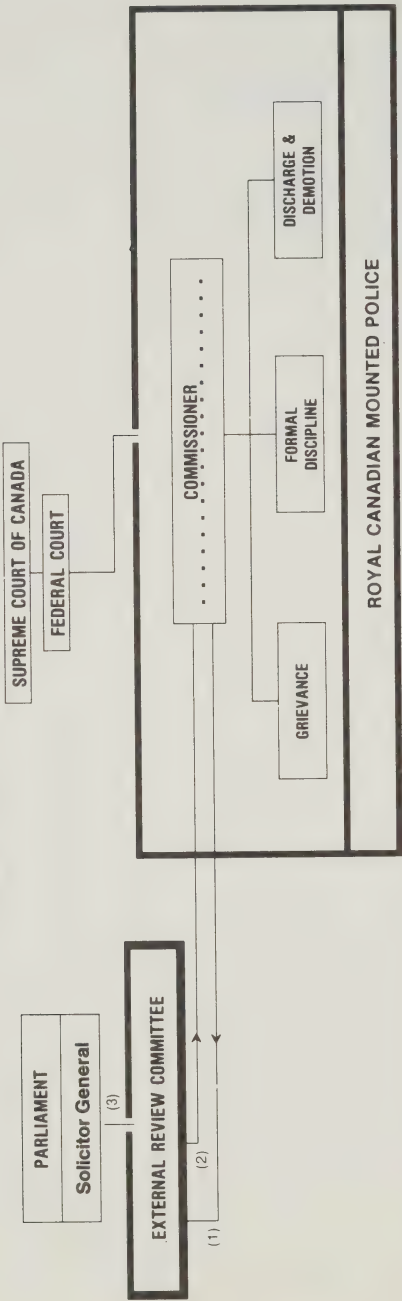
Suspensions — A Balanced View

Suspensions — Consultation Report

Relocation — A Painless Process?



EXTERNAL REVIEW COMMITTEE'S OPERATIONAL CHART



- (1) The Commissioner shall refer any prescribed issue to the Committee.
- (2) The Chairman or the Committee shall send a report in writing to the Commissioner and all parties.
- (3) The Chairman shall submit to the Minister for transmission to Parliament a report of the activities of the Committee during that year and its recommendations.



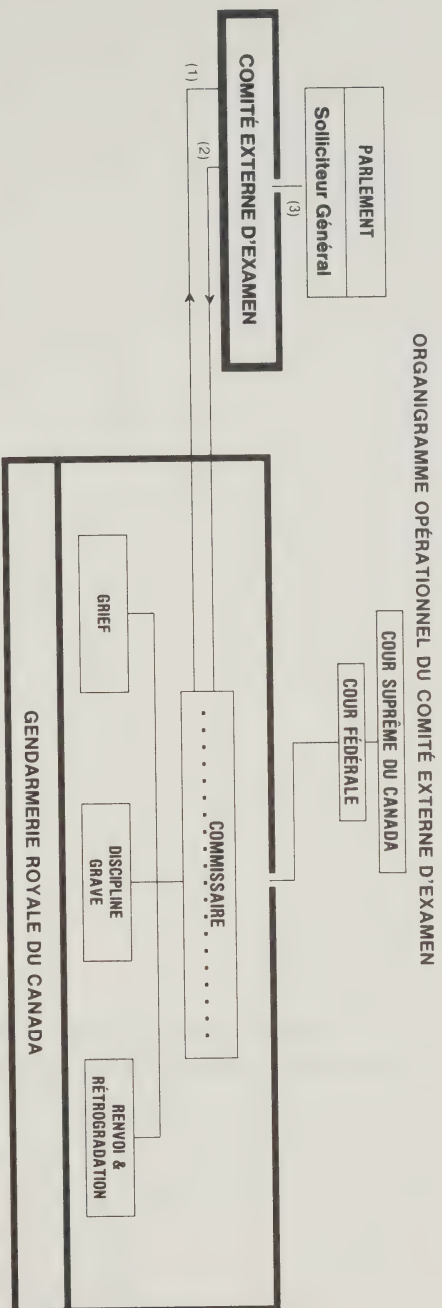
## NOTES

---









(1) Le Commissaire renvoie tout dossier prescrit par la Loi devant le Comité.  
 (2) Le président ou le Comité transmet aux parties et au Commissaire un rapport écrit exposant ses conclusions.  
 (3) Le président présente annuellement au ministre, pour dépôt devant le Parlement, le rapport d'activités du Comité pour l'exercice précédent, ainsi que ses recommandations.

Liste des publications du Comité

Rapport annuel 1986-1987

Annexe au Rapport annuel 1986-1987

Rapport annuel 1987-1988

Les suspensions — Une analyse comparée

Les suspensions — Compte rendu de la consultation

La réinstallation — Peut-elle se faire sans difficulté?





---

## VI

## ANNEXES

---

I. Liste des publications du Comité

II. Organigramme opérationnel du Comité externe d'examen



Pour que le processus interne d'administration du personnel d'un organisme soit efficace, il faut qu'il facilite la solution rapide des problèmes à tous les stades au lieu de créer des retards. Les données statistiques citées plus haut expliquent la situation. Le président et le Commissaire de la GRC ont discuté des délais qui se produisent dans la Gendarmerie et ils ont conclu que les nouvelles dispositions de la *Loi* exigent que ces délais soient réduits. Le Commissaire a fait savoir qu'il traitera également cette question au cours de la prochaine année.

Les griefs doivent être réglés rapidement. Il a été répété au Comité à plusieurs reprises, de sources différentes, que ce fait a été reconnu par le Commissaire de la GRC lorsqu'il a témoigné devant le Comité législatif sur le projet de loi C-65 en 1985. Lorsqu'il a été question d'imposer que le Commissaire prenne sa décision dans un délai de quatre-vingt-dix jours, le Commissaire a répondu :

Je ne vois pas personnellement la nécessité d'apporter cette précision. Je puis vous assurer que les appels sont étudiés le plus rapidement possible. (Chambre des Communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-65*, le 10 décembre 1985, fascicule n°11, p. 98)

Cette réponse a mis un terme au débat sur la modification proposée.

GRC, des délais dans les renvois de cas, et de ce que l'on perçoit comme des interventions inopportunes découlant de renvois. N'ayant pas d'information sur ces questions, le Comité ne peut vérifier la validité de ces allégations; il n'en reste pas moins que leur nombre et leur uniformité sont inquiétants.

#### DÉLAIS

Tous les cas renvoyés au Comité au cours de la période visée par le rapport ont pris naissance avant le 30 juin 1988, mais la décision finale a été rendue après cette date. Avec l'accord du Commissaire de la GRC, ces cas ont été renvoyés au Comité pour examen conformément aux dispositions de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, c. I-21 et aux modifications à la *Loi sur la GRC*, S.C. 1986, c. 11, lorsque cela s'appliquait.

Les cas examinés par le Comité sont résumés à la partie III du présent rapport. Cependant, il faut souligner un autre aspect de cette question. Le temps qu'a pris la Gendarmerie pour le traitement interne des cas était discutable. Il s'est écoulé en moyenne quatre mois entre la date de l'incident et celle de l'accusation de manquement à la discipline. Ensuite, il a fallu en moyenne onze mois avant que la question soit renvoyée devant le Comité, ce qui représente en tout, quinze mois entre la date d'un incident et le renvoi.

Le système établi par la *Loi* incite à un prompt règlement des griefs. Le renvoi est arrivé au Comité sept mois après que la demande en ait été faite.

Les paragraphes de 36b) à 36c)

sont assez précis, mais le paragraphe 36a) ne l'est pas. Savoir si une question doit être renvoyée, aux termes du paragraphe 36a), est sujet à interprétation dans chaque cas. Cette interprétation est faite par la Gendarmerie qui est libre de le faire dans le sens qui lui convient. Le Comité n'est pas informé des décisions prises en rapport avec l'application du paragraphe 36a) de la *Loi sur la GRC*. La *Loi* et le Règlement d'application n'habilitent pas le Comité à être tenu au courant des décisions prises, par nécessité, par des officiers de la GRC autres que le Commissaire.

Comme il n'existe aucun enregistrement officiel de ces décisions pouvant être examinée par le Comité, le système échappe, à ce point, à l'examen du public, ce qui met en péril le principe de l'obligation de rendre compte. Le président a discuté de ces questions avec le Commissaire de la GRC et celui-ci lui a assuré qu'il ne manquera pas de traiter ces problèmes durant la prochaine année. On peut espérer que ce dialogue permanent avec le Commissaire aboutira à un processus de règlement des griefs plus ouvert et compatible avec le principe d'obligation de rendre compte.

Le Comité a également été saisi de l'accroissement des préoccupations des membres de la Gendarmerie concernant la question des griefs. Il s'agit surtout de l'imprécision notée dans l'article 36 du Règlement de la

Le processus de renvoi est égale-  
ment restreint par le fait même  
de préciser quelles «catégories»  
de griefs feront l'objet d'un ren-  
voi devant le Comité. Le gouver-  
neur en conseil établit ces caté-  
gories de griefs à l'article 36 du  
Règlement de la GRC le quel se lit  
comme suit:  
Pour l'application du paragraphe  
33(4) de la Loi, les catégories de  
griefs qui doivent faire l'objet  
d'un renvoi devant le Comité  
exercent d'examen de la Gendar-  
merie sont les suivantes:  
a) les griefs relatifs à l'inter-  
prétation et à l'applica-  
tion, par la Gendarmerie,  
des politiques gouverne-  
mentales visant les minis-  
tères qui ont été étendues  
aux membres;  
b) les griefs relatifs à la ces-  
sation, en application du  
paragraphe 22(3) de la  
Loi, de la solde et des  
allocations des membres;  
c) les griefs relatifs à l'inter-  
prétation et à l'applica-  
tion, par la Gendarmerie,  
de la *Directive sur les  
postes isolés*;  
d) les griefs relatifs à l'inter-  
prétation et à l'applica-  
tion, par la Gendarmerie,  
de la *Directive de la Gen-  
darmérie sur la réinstal-  
lation*;  
e) les griefs relatifs au renvoi  
par mesure administrative  
pour les motifs visés aux  
alinéas 19a), f) ou i).

du Comité en ce qui concerne le  
renvoi des griefs. Ajouté au fait que la  
nature et le nombre des griefs dépo-  
sés dans la Gendarmerie ne sont pas  
«consignés», ce genre de restrictions  
pourrait nuire sérieusement à  
l'équité, à l'efficacité et à l'exercice  
de l'obligation de rendre compte du  
système.  
Un processus de grief doit être  
clair, simple et doit permettre l'obli-  
gation de rendre compte. Actuelle-  
ment, on ne sait pas très bien quels  
types de griefs doivent faire l'objet  
d'un renvoi au Comité.  
Peut présenter un grief tout  
«...membre à qui une décision, un  
acte ou une omission liés à la gestion  
des affaires de la Gendarmerie cau-  
sent un préjudice...dans le cas où la  
présente loi, ses règlements ou les  
ordres permanents du Commissaire  
ne prévoient aucune autre procédure  
pour corriger ce préjudice». (article  
31, *Loi sur la GRC*)  
La compétence du Comité en  
matière de grief a encore été res-  
treinte par les dispositions d'autres  
processus comme:  
- **Les ordres permanents du  
Commissaire:**  
Les griefs ayant trait aux évalua-  
tions du rendement, aux muta-  
tions et aux promotions seront  
traités selon un processus dis-  
tinct.  
- **Le Règlement:**  
L'article 35 du Règlement de la  
GRC (DORS/88-361) précise les  
postes qui ne peuvent faire  
l'objet d'un grief.

L'ombudsman de la police fédérale mais à l'adoption d'un système analo-

gue.

## L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

Le modèle d'ombudsman établi par les modifications apportées en 1986 à la *Loi sur la GRC* a donné lieu à la

création de deux bureaux distincts: le Comité externe d'examen de la GRC et la Commission des plaintes du

public. Les exigences en matière de

rapport et d'enregistrement qui, dans le rapport de 1976, étaient commu-

nes aux deux aspects, ont été en par-

tie perdues dans la transition.

Dans la partie VII (Plaintes du public) de la *Loi sur la GRC* (1986), l'article 45.47 exige que l'on établisse

et que l'on conserve un «dossier de toutes les plaintes reçues par la Gen-

darmetie». Cette information peut être mise à la disposition de la Com-

mission sur demande. Cette démarche est en accord avec les recommanda-

tions de la Commission d'enquête.

Par contre, rien n'exige qu'un

dossier semblable soit tenu pour les griefs et les cas de discipline, de ren-

voi ou de rétrogradation traités par la Gendarmetie. Faute d'un dossier de

ce genre, rien ne permet de détermi-

ner si un organisme s'acquitte de son obligation de rendre compte. Le trai-

tement des cas par la GRC se déroule loin de l'examen du public sauf pour

les cas qui, aux termes de la *Loi*, font l'objet d'un renvoi pour examen.

Faute de mesures législatives dans ce sens, on pourrait s'attendre à ce que la Gendarmetie ait à coeur de com-

muniquer cette information, afin d'éviter que l'efficacité du processus interne puisse être mise en question.

Une édition spéciale du *Pony*

Express parue en novembre 1988, n'a certes pas allégé les inquiétudes con-

cernant l'obligation de rendre

compte. Commentant le fait qu'il

devait rendre compte au Ministre de la gestion de la Gendarmetie, le Com-

missaire déclarait ce qui suit:

Toutefois, pour ce faire (rendre compte), je dois être informé et saisi de toutes les questions touchant la bonne gestion de l'organisation. Je tiens donc à rappeler que toute ques-tion en matière de relations fonction-nelles touchant ou méritant en cause les membres de la Gendarmetie doit être soumise à mon attention per-sonnelle avant d'être adressée à tout organisme à l'extérieur de la Gen-darmetie ou à notre Ministre. (les italiques sont de nous)

Si elle porte également sur cer-

tains cas donnés de grief, de disci-

pline, de renvoi ou de rétrogradation, cette affirmation n'est pas conforme

aux exigences de la *Loi*, laquelle

stipule que ces questions doivent être renvoyées au Comité avant d'être

étudiées par le Commissaire. On peut espérer que la déclaration publiée par

le *Pony Express* ne visait pas à modi-

fier le processus de renvoi au Comité établi par la *Loi*. Le Comité surveil-

lera cette question de près au cours des prochains mois afin d'évaluer son

effet sur le rôle du Comité en ce qui touche l'obligation de rendre compte

au public.

## GRIEFS

Le président s'est déjà dit préoccupé du secteur de compétence restreint



INTRODUCTION

La popularité du Bureau de l'ombudsman découle de ce que celui-ci offre une solution acceptable à la contradiction que constituent apparemment les notions de surveillance efficace et d'obligation de rendre compte de la

gestion. Comme le pouvoir de l'ombudsman se limite à influencer les décisions plutôt qu'à les modifier, les administrateurs gardent le pouvoir de prendre des décisions dont ils doivent rendre compte. La plus grande visibilité du système résultant de ces principes de surveillance et d'obligation de rendre compte amplifie la confiance que l'on a dans les pratiques et les procédures d'une organisation.

On trouve des ombudsmen aux paliers fédéral et provinciaux. Il est important de remarquer que leur succès est directement relié à la mesure dans laquelle l'administration qu'ils contrôlent applique leurs recommandations. Certains ombudsmen font ressortir les avantages qu'il y a prendre des décisions exécutives plutôt que de présenter des recommandations, les premières étant appliquées plus à propos et plus complètement. Dans certains secteurs de compétence, on a commencé à prendre des mesures dans ce sens l'année dernière. Cette démarche représente un écart par rapport au rôle traditionnel de l'ombudsman; seul le temps dira s'il y a lieu de modifier ainsi la

*Loi sur la GRC.*

Le système recommandé dans le

Rapport de 1976 de la Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la GRC reconnaissait cinq grands principes, dont deux ressortent dans ce contexte:

a) Le Commissaire de la GRC doit assumer la responsabilité du contrôle et de la gestion de la Gendarmerie; et

b) Un Bureau de l'ombudsman de la police fédérale devrait veiller à ce que l'administration du personnel de la Gendarmerie procède selon une approche corrective, équitable et rigoureuse.

Il était prévu que l'ombudsman fasse en sorte que tout le système soit plus visible et par conséquent plus responsable devant le Parlement, le public canadien, et la Gendarmerie et ses membres. Pour sauvegarder le principe de l'obligation de rendre compte dans le système proposé, l'ombudsman devrait recevoir tous les renseignements concernant les plaintes des membres du public et la façon dont elles ont été réglées». En outre, il devrait y avoir «... un registre de toutes les plaintes». Les recommandations reconnaissent le besoin de créer «... un mode de préparation et de conservation des griefs, analogue à celui que la Commission a recommandé pour les plaintes du public».

En fin de compte, les dispositions législatives promulguées n'ont pas abouti à la création d'un Bureau de

Si la relation avec la Gendarmerie peut continuer de s'améliorer jusqu'au niveau où le Comité sera vu comme un élément positif, susceptible de dispenser des conseils judiciaires dont la Gendarmerie est réellement prête à tenir compte, on pourra alors définir le rôle du Comité de manière que la Gendarmerie ne se sente pas menacée dans son autonomie. Si, à cause des circonstances, cette position n'était pas soutenue, le Comité pourrait toujours avoir recours au processus législatif pour rendre ses recommandations exécutoires.

Bien que le Comité soit encore tout nouveau, le Comité et ses membres souhaitent vivement que la relation avec la Gendarmerie en soit une de confiance et de compréhension. Tel que le Comité lui-même perçoit son rôle, celui-ci ne peut-être qu'un atout pour la Gendarmerie en ce qu'il fournit à celle-ci une aide extérieure, un service de conseils indépendants et des recommandations judiciaires. Pendant l'année visée par le rapport, nombre d'organismes provinciaux ayant des secteurs de compétence semblables à celui du Comité ont exprimé avec insistance l'opinion que leurs recommandations devraient être exécutées pour les corps policiers. Le président a toujours indiqué qu'à son avis, il n'était pas souhaitable d'entraver de cette manière la fonction de la police et celle du Commissaire. Le Commissaire devrait, tout en respectant certaines garanties, jouer d'une pleine autonomie dans le cadre de la Loi. En s'acquittant de ses fonctions, le Comité ne peut que renforcer ces garanties.

# IV RELATION AVEC LA GENDARMERIE DURANT L'ANNÉE

Pendant l'année écoulée, la relation

du Comité avec la Gendarmerie a évolué et mûri. Comme c'est le cas pour tout nouvel organisme, il y a eu des malentendus et dans certains cas une interprétation erronée du mandat et du rôle du Comité. Les attentes de certains étaient très en-deçà de ce qu'avait prévu le législateur alors que d'autres voyaient le Comité comme exigeant, voire même pénible.

Ces idées fausses se sont dissipées, en partie, quand le Comité a commencé à traiter des cas. Le fait qu'il y ait des malentendus n'a rien d'exceptionnel; il n'en reste pas moins qu'à l'occasion, cela peut avoir des répercussions sérieuses sur la relation entre la Gendarmerie et le Comité, et peut-être même, empêcher de faire appel au Comité, alors que la loi leur en donne le droit.

Ces douze derniers mois, la Gendarmerie a pris, dans le domaine de la gestion des ressources humaines, des mesures positives dont deux méritent qu'on les mentionne. Le président est heureux de remarquer que dorénavant, un griez ne constituera pas un obstacle à la promotion ou à la mutation d'un membre. Ainsi, l'intérêt de la personne promu ou mutée se trouve protégé, et en même temps, l'auteur du griez à la garantie personnelle du Commissaire que, s'il obtient

gain de cause, il recevra un avantage comparable.

Grâce à l'engagement personnel du Commissaire, donné avant la promulgation de la Loi, le Comité a pu procéder à une transition facile et ordonnée concernant des questions relevant de sa compétence mais qui, étant en instance au moment de la promulgation ne tombaient pas clairement sous la juridiction du Comité. Après des négociations et des discussions constructives, le Commissaire et le Comité ont convenu que ces questions seraient renvoyées au Comité. Au moment de la rédaction de ce rapport, il y a eu six renvois aux termes de cet accord et le président a constaté avec plaisir que, grâce à la coopération du Commissaire, on a pu résoudre cette question sans avoir recours au processus judiciaire.

À la demande du Comité, la GRC a aidé à faire connaître le rôle du Comité à ses membres. Toutefois, l'information n'a pas toujours été exacte, tout au moins en une occasion. En août 1988, le Pony Express, bulletin de la Sous-direction des relations fonctionnelles de la GRC, a décrit le processus de renvoi au Comité de façon erronée. La Gendarmerie a soigneusement examiné la question et a publié une modification trois mois plus tard. Il s'agit d'un fait regrettable qui n'aurait pas dû se



Enforcement qui a eu lieu à Montréal. Le président y a dirigé un panel sur les effets de la surveillance de la police par des organismes civils. Le directeur exécutif du Comité a assisté à la 83<sup>e</sup> conférence annuelle de l'Association canadienne des chefs de police tenue à Vancouver. Durant la période visée, le président a accepté de prendre la parole devant divers auditoires, notamment Les chefs de police des Prairies

L'Association des chefs de police

de l'Atlantique

Le dîner régimentaire du détachement de la GRC de Swift Current

rent

Le Comité a maintenu neuf mois d'expérience et il est pleinement opérationnel autant dans l'examen des griefs et des appels que dans la recherche.

Le Comité remercie son personnel qui, par son dévouement, a fait face à un volume de travail considérable tant par la quantité que par la diversité des tâches.

Pour l'année financière 1988-1989, les ressources du Comité s'élevaient à onze (11) années-personnes et à 355 000 \$ en budget de fonctionnement.

## ADMINISTRATION

d'Ottawa. D'autres membres du personnel du Comité ont également été invités à prendre la parole devant divers auditoires.

Pendant l'année, le Comité a reçu la visite officielle du Commissaire John K. Avery et du surintendant principal Jeffrey T. Jarratt, tous deux du New South Wales Police Department (Australie). À une autre occasion, le surintendant principal Cole, chef du personnel auprès du Commissaire du New South Wales Police Department a rencontré le



gan. Les membres du panel étaient Colin D. McKinnon, c.r., et Michael D. Edelson, tous deux conseillers principaux.

Le sous-solliciteur général, Joseph S. Stanford, c.r., a parlé du rôle et de l'importance du Comité.

À la séance de l'après-midi, Clifford Shearing, professeur de criminologie à l'Université de Toronto, a présenté un exposé sur les suspensions. Une discussion en panel a suivi, sous la présidence de John E. Hall, c.r., conseiller principal au barreau de la Colombie-Britannique. Les membres du panel étaient John Addison, inspecteur d'état-major au service de police du grand Toronto et Thomas G. Flanagan, sous-chef (main-tenant chef) de la police d'Ottawa.

Marc Cousineau, professeur de droit à l'Université d'Ottawa et conseiller pour le troisième document de la recherche du Comité concernant le renvoi pour raisons médicales, a exposé les principales questions auxquelles doivent faire face les organisations et les employés lorsqu'il s'agit de ce genre de renvoi.

Le Comité a apprécié la contribution de toutes les personnes qui ont participé au séminaire.

D'après les commentaires reçus, beaucoup sont en faveur de ce genre de rencontre. Des participants ont également recommandé que le séminaire soit prolongé pour permettre plus de discussion. Le principe de discussion en panel a été très apprécié.

Le Comité a été représenté à la conférence de l'International Association for Civilian Oversight of Law

session d'intégration et de développement du Comité ainsi que ceux des administrateurs de police consultés durant la dernière année, font ressortir l'importance et le caractère utile d'un séminaire de ce genre lorsqu'il s'agit de discuter les questions actuelles de gestion des ressources humaines ayant trait à la police.

Dans certains services de police, les ressources humaines peuvent représenter jusqu'à quatre-vingt-neuf pour cent du budget. Les chefs de divers services de police ont été approchés pour le choix des sujets à traiter au séminaire. La majorité d'entre eux ont dit s'intéresser à la Charte canadienne des droits et libertés et à ses répercussions sur la gestion du personnel des services policiers ainsi qu'à la suspension des agents de police.

Le Comité a délibérément établi un nombre limite de participants au séminaire, de manière que ceux-ci puissent prendre part aux débats et faire connaître leur point de vue personnel.

Le séminaire a été inauguré par Jack Marks, président de l'Association canadienne des chefs de police et chef des services de police du grand Toronto. Il a souhaité la bienvenue aux représentants de plus de 20 services de police et organismes gouvernementaux de tout le Canada.

William F. Pentney, professeur de droit à l'Université d'Ottawa, a présenté un exposé traitant des effets de la Charte sur la gestion des ressources humaines dans la police. Une discussion en panel a suivi, sous la présidence de l'honorable Keith A. Flant-

La recherche sur les mesures disciplinaires consécutives à des plaintes portées, comme il se doit, sur les mesures prises à l'égard des policiers qui auront fait l'objet d'une plainte du public. On étudiera les circonstances et les critères qui déterminent la prise de mesures disciplinaires. On tiendra compte de la nature de ces mesures. Au cours de la recherche, on communiquera avec des organismes du Canada, des États-Unis et d'autres pays ayant des pouvoirs décisionnaires dans ce domaine et on examinera les discussions des décisions prises. Les renseignements ainsi recueillis devraient aider à établir des normes concernant les questions de discipline.

La Direction de la recherche portera également ses efforts sur les programmes d'aide aux employés existant dans la GRC, dans les corps policiers municipaux et provinciaux ainsi que chez des employeurs des secteurs public et privé. Le but de la recherche sera de reconnaître les points forts et les points faibles des divers programmes et modèles et, le cas échéant, leurs répercussions sur la conduite des employés qui sont susceptibles d'entraîner des mesures disciplinaires de la part des employeurs.

#### SÉMINAIRE, CONFÉRENCES, DISCOURS ET VISITES

En mars, le Comité a organisé, à Ottawa, un séminaire sur la gestion des ressources humaines policières. Les commentateurs des participants et des personnes invitées à la première

provinciaux et municipaux. incluant la GRC et les corps policiers appliqués chez certains employeurs critiques, les politiques et les pratiques pour un policier. On examinera les qui constitue un cas d'inconduite renvoi disciplinaire, verra à définir ce

Le premier de ces projets, le programmes d'aide aux employés. res consécutives à des plaintes et des disciplinaire, des mesures disciplinaires prioritaires les domaines de renvoi 1990, le Comité a désigné comme en matière de recherche pour 1989- Après avoir examiné ses besoins ner d'Israël.

ner Officer's Complaints Commission. tern Australia et le Police and Prison South Wales, l'Ombudsman de West (Australie), l'Ombudsman du New South Wales Police Department documents de travail, notamment le pour obtenir des exemplaires de ces ger ont communiqué avec le Comité Plusieurs organismes de l'étranger ont communiqué avec le Comité même ordre.

avaient à traiter des questions du Comité les aidait beaucoup lorsqu'ils des documents de recherche du ment et par écrit, que la publication services de police ont indiqué, orale-d'administrateurs et de membres des utile pour le Comité. Bon nombre Cette recherche s'est révélée très médicales est presque terminée.

qui traite du renvoi pour raisons Un troisième document de travail consultation.

Les consultations sur ce document sont presque terminées et les commentaires reçus seront exposés dans un second Compte rendu de la



**«Suspensions — Une analyse comparative»,** examine les questions importantes touchant les répercussions que peut avoir une suspension sur l'employeur et sur l'employé. On y trouve le point de vue de différents employeurs à l'égard de la suspension. On y passe en revue les points forts et les points faibles de cinq modèles de suspension:

a) la réaffectation temporaire;

b) la suspension sans solde;

c) la suspension avec solde en fonction de limites statutaires;

d) la suspension avec solde ou avantages partiels;

e) la suspension avec pleine solde.

Le document a été distribué à toutes les parties intéressées aux fins de consultation. Le Comité a consulté les procureurs généraux et sollicité les bureaux des provinces et des territoires, le Commissaire de la GRC et l'exécutif national des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles de la GRC.

L'Association canadienne des chefs de police et l'Association canadienne des policiers ont aidé le Comité à établir une liste représentative des organisations dont les membres pourraient être consultés. Le Comité a également consulté la Commission de la fonction publique, le Secrétaire du Conseil du Trésor et certaines grandes sociétés canadiennes, soit en tout quatre-vingt-quatre groupes.

L'objet de ces consultations était de vérifier l'exactitude des données, de recueillir des commentaires sur la présentation et le contenu du document.

**«Peut-elle se faire sans difficulté?»** — Ce document pose d'importantes questions d'actualité concernant les réinstallations et examine un certain nombre de programmes d'aide à la réinstallation destinés aux employés. Le document décrit également des aspects importants du défi que constitue, pour les employeurs, l'élaboration de politiques et de programmes de réinstallation.

**«La réinstallation — travail intitulé «La réinstallation — produit un deuxième document de La Direction de la recherche a limites statutaires.**

La Direction de la recherche a produit un deuxième document de travail intitulé «La réinstallation — Peut-elle se faire sans difficulté?». Ce document pose d'importantes questions d'actualité concernant les réinstallations et examine un certain nombre de programmes d'aide à la réinstallation destinés aux employés. Le document décrit également des aspects importants du défi que constitue, pour les employeurs, l'élaboration de politiques et de programmes de réinstallation.

donne l'objectif de celle-ci, le président a recommandé que le gref du membre soit refusé parce que les dépenses dont on réclamait le remboursement n'étaient pas dues à une réinstallation exigée par la Gendarmerie. Pour ce qui est du délai de sept mois qui s'est écoulé entre la présentation du gref au Commissaire et le renvoi au Comité, le président l'estime inacceptable.

Le 6 avril 1989, le Commissaire a accepté la recommandation du président de refuser le gref.

**PROGRAMME DE RECHERCHE**

Dans le dernier Rapport annuel du Comité, il était question des consultations qui ont eu lieu entre le sous-procureur général ou le sous-ministre général de chaque province et des territoires, la GRC, l'Association canadienne des chefs de police, l'Association canadienne des policiers, la Commission de la fonction publique, les chefs d'un certain nombre de grandes sociétés canadiennes et autres personnes concernées. Ce processus de consultation a donné des informations fort intéressantes sur les questions de gestion des ressources humaines et en particulier sur les questions susceptibles d'être renvoyées au Comité comme étant de gref ou d'appel.

Le Programme de recherche du Comité, fondé en partie sur les résultats des consultations susmentionnées, comprend la production d'une série de documents de travail. Le premier de ces documents, intitulé

*Directive sur la réinstallation*, Manuel administratif, annexe VI-2-1 (articles 4.4.1 et 4.5.1).

Le 10 juin 1988, un comité consultatif sur les grefs a recommandé l'unanimité que le gref du membre soit refusé. Le 16 juin 1988, le commandant du membre s'est rallié à cette recommandation. Le 5 juillet 1988, le membre a demandé que le gref soit examiné par le niveau supérieur (le Commissaire) et soit transmis au Comité conformément à la Loi sur la GRC.

D'après la preuve présentée, le membre a été, en 1981, muté du détachement A où il résidait, au détachement B. Trois ans plus tard, il a été muté au détachement C. Enfin, en 1986, il a été muté à nouveau à un détachement près du détachement A, et il s'est réinstallé dans sa résidence principale qu'il avait gardée depuis 1981. Après avoir vécu dix-huit mois dans cette résidence, il l'a vendue en 1988 et a acheté une autre maison dans le même secteur. Le membre réclame le remboursement des frais immobiliers et juridiques et d'autres dépenses reliées à la vente et à l'achat de ces deux résidences, à titre de frais de mutation et de déménagement.

Le 3 mars 1989, le président a déposé ses conclusions et ses recommandations, où il déclarait que la *Directive sur la réinstallation* était un outil administratif établissant la politique de la Gendarmerie à cet égard. Conformément aux principes du droit administratif, le membre qui veut s'en prévaloir doit établir que les circonstances sont conformes aux dispositions de la directive. Étant

justifier la destitution si l'employeur indique que le cas répond à l'un des critères suivants:

a) la conduite de l'employé nuit à la réputation de l'employeur ou détériore la qualité de son travail;

b) le comportement de l'employé l'empêche de s'acquitter de ses fonctions de façon satisfaisante;

c) le comportement de l'employé est tel que les autres employés ne peuvent ou ne veulent pas travailler avec lui, ou sont réticents à le faire;

d) l'employé s'est rendu coupable d'une infraction grave au *Code criminel* et sa conduite a nui à la réputation de l'employeur et des autres employés;

e) la conduite de l'employé rend difficile, pour l'employeur, la gestion efficace du travail et du personnel.

*Plewellling and Adjudication Board* (1986), 24 D.L.R. (4<sup>e</sup>)

274, où la Cour d'appel fédérale a adopté le «Millhaven test».

b) Grief

Le Comité a reçu le premier grief renvoyé par la GRC le 7 février 1989. Le 17 mai 1988, un membre a présenté un grief sur la décision prise par la Gendarmerie de ne pas lui rembourser ce qu'il jugeait être des frais de réinstallation aux termes de la

Dans ses conclusions et ses

recommandations, le président a considéré qu'il y avait peu de circons-

tances atténuantes, mais que l'accusé de sion du commandant de l'unité de ne pas demander la destitution de celui-ci pouvait être considérée

comme une circonstance atténuante importante. Étant donné le rôle important du commandant dans la

gestion des ressources humaines, sa présentation mérite d'être sérieuse-

ment prise en considération. Il y aurait certainement moyen de résoudre la question différemment tout en

sauvegardant les intérêts de la Gendarmerie et du public. Le président a donc recommandé que l'on annule la

recommandation de destitution mais que l'on maintienne la réprimande et l'amende de 500 \$.

### *Déclaration générale*

L'examen du président sur les questions disciplinaires traitées en 1988-1989 a permis de mettre en lumière certains principes dont il faut tenir compte dans les cas de ce genre. Ce

ne sont, en aucune façon, les seuls applicables. Les voici:

1) Avant d'arrêter une décision, il faut prendre en considération les circonstances particulières à chaque cas. Un tribunal doté de pouvoirs

discretionnaires ne doit pas, en adoptant une règle fixe, se rendre incapable d'exercer ces

pouvoirs: *Fedoruk c. Canada (Commissaire de la GRC)*, C.F.A. le 21 octobre 1988.

2) La conduite d'un invidu, hors de son lieu de travail, peut

avait faussement présenté le résultat

de l'enquête.

Les 27, 28 et 29 juillet 1988, et

les 20 et 21 septembre 1988, le mem-

bres a comparu devant un tribunal de

service de la GRC qu'il a trouvé cou-

table. L'officier présidant le tribunal

de service a imposé une réprimande

écrite et une perte de solde de 10

jours. Le membre a interjeté appel en

ce qui concerne la condamnation et

la perte de solde.

Le 3 mars 1989, le président a

déposé ses conclusions et ses recom-

mandations. Il déclarait que la pour-

suite n'avait pas réussi à établir les

faits en cause et que rien ne prouvait

que le sujet avait délibérément essayé

de tromper ses supérieurs dans la

conduite de l'enquête. La preuve

présentée au tribunal de service indi-

quait que le supérieur du membre

n'avait pas donné à celui-ci suffisam-

ment d'explication concernant le

détournement de l'enquête.

Le président a recommandé que

l'on accueille l'appel et que l'on

annule le verdict du tribunal de ser-

vice.

Le 21 avril 1989, le Commissaire

a accepté la recommandation du

président, à savoir d'annuler le ver-

dict rendu par l'officier présidant le

tribunal.

#### *Appel n° 4*

La question a été renvoyée au Comité  
le 25 janvier 1989. Le 24 février 1989,  
le président du Comité a ordonné la  
tenue d'une audience pour enquêter  
sur la question. L'audience aura lieu à  
une date à être déterminée.

#### *Appel n° 5*

Cette question a été renvoyée au

Comité par la GRC le 27 février 1989.

Le 30 mai 1988, un membre de la

Gendarmerie a été accusé de manque-

ment au devoir pour conduite hon-

teuse aux termes du paragraphe

25(o) de la *Loi sur la GRC*; l'incident

avait eu lieu le 26 février 1988. Pour

le même incident, le membre a égale-

ment été accusé d'une infraction au

*Code criminel*, accusation retirée par

la suite par un procureur de la Cou-

ronne.

Les 12 et 13 septembre 1988, le

membre a comparu devant un tribu-

nal de service de la GRC et a plaidé

coupable. Après avoir accepté le plai-

doyer et déclaré le membre coupable,

l'officier présidant le tribunal a

imposé une réprimande et une

amende de 500 \$. Il a également

recommandé la destitution du mem-

bres bien que celle-ci n'ait pas été

demandée par son commandant.

L'accusé a interjeté appel en ce qui

concerne la peine et la recommanda-

tion de destitution.

Le membre s'est joint à la GRC en

1985 et a occupé divers postes. Il a de

bons états de service en ce qui con-

cerne la discipline et le rendement.

En effet, devant le tribunal de service,

le commandant a déclaré, par l'inter-

médiaire de son représentant, que le

membre pouvait encore faire du bon

travail dans la Gendarmerie. La

preuve a démontré qu'au moment de

l'incident qui a entraîné l'accusation

de conduite honteuse, le membre

traversait une période de difficultés

personnelles et familiales.



mandations. Il a remarqué que dans *Fedoruk c. Canada (Commissaire de la GRC)*, C.A.F., le 21 octobre 1988, la Division d'appel de la Cour fédérale du Canada a décidé que le Commissaire avait le devoir, lorsqu'il envisageait la destitution d'un membre, d'examiner les circonstances particulières de l'infraction. En outre, le tribunal doté d'un pouvoir discrétionnaire ne devait pas, en adoptant une règle trop stricte, se rendre incapable d'exercer ce pouvoir dans les cas individuels.

À la lumière des circonstances atténuantes mentionnées plus haut, le président a déclaré qu'il n'appuierait pas la recommandation de destitution. Il a plutôt recommandé une réprimande et une perte de solde de 10 jours.

Le 6 avril 1989, le Commissaire a accepté la recommandation du président, à savoir de ne pas donner suite à la recommandation de destitution faite par l'officier président le tribunal. Il a toutefois confirmé la décision de l'officier président le tribunal d'imposer une réprimande et une amende de 500 \$.

### *Appel n° 3*

La GRC a renvoyé la question au Comité le 25 janvier 1989. Le 24 mai 1988, un membre de la Gendarmerie a été accusé d'un manquement au devoir pour conduite honteuse en vertu du paragraphe 25(o) de la *Loi sur la GRC*. Cette accusation faisait suite à des événements qui s'étaient produits lors d'une enquête criminelle menée par le membre. Le chef d'accusation était que le membre

et recommandé que le membre soit destitué de la Gendarmerie. Le membre a interjeté appel en ce qui concerne la condamnation, la punition et la recommandation de destitution. Le membre est entré à la GRC en 1978; il y a occupé divers postes. En 1986, alors qu'il était en service, il a été atteint d'une blessure qui s'est révélée suffisamment grave pour que le commandant du membre demande, en juin 1987, la convocation d'une commission médicale en vue de recommander son renvoi pour raisons médicales.

Au cours de la même période, le membre a dû faire face à plusieurs événements malheureux, certains en rapport avec son emploi dans la Gendarmerie, d'autres de nature personnelle. Devant le tribunal de service, le psychologue de la Gendarmerie a témoigné que le membre n'était nullement susceptible de commettre d'autre infraction. La preuve a aussi démontré que le membre avait toujours été honnête et digne de confiance.

Pour ce qui est de l'accusation portée en vertu du *Code criminel*, un procureur de la Couronne a inscrit une suspension d'instance après que le membre ait volontairement participé à un programme de déjudiciarisation, effectué quarante heures de travail communautaire et envoyé des lettres d'excuse à la victime et à la Gendarmerie. Aucune accusation criminelle n'a été enregistrée à l'égard du membre.

Le 3 février 1989, le président a déposé ses conclusions et ses recom-

### EXAMEN DE CAS

#### a) Discipline grave

##### Appel n° 1

rendait incapable de s'acquitter correctement de ses fonctions et qu'elle pourrait inciter d'autres membres à refuser de travailler avec lui, nuisant ainsi à la bonne gestion de l'effectif de la GRC, le président a supporté la recommandation de renvoi. Néanmoins, il recommandait que l'amende de 500 \$ soit remplacée par une réprimande écrite.

Le 16 février 1989, le membre a donné sa démission laquelle a été acceptée par son commandant et a pris effet le 10 mars 1989.

Le 9 mars 1989, dans sa décision faisant suite à l'appel, le Commissaire a accepté de remplacer l'amende de 500 \$ par une réprimande. Le membre ayant démissionné, le Commissaire n'a pas statué sur l'appel concernant la recommandation de renvoi.

##### Appel n° 2

La GRC a renvoyé cette question au Comité le 15 décembre 1988. Le 21 janvier 1988, un membre de la Gendarmerie a été accusé de manquer ment au devoir pour conduite honreuse en vertu du paragraphe 25(o) de la *Loi sur la GRC*; l'incident s'était produit le 18 septembre 1987. Le membre a également été accusé d'une infraction au *Code criminel* en rapport avec le même incident.

Les 21, 22 et 23 juin 1988, le membre a comparu devant un tribunal de service de la GRC et a été reconnu coupable du chef d'accusation. À l'issue du verdict, l'officier président le tribunal a imposé une réprimande et une amende de 500 \$.

La GRC a renvoyé au Comité la première question d'ordre disciplinaire le 12 décembre 1988. En novembre 1987, un membre de la Gendarmerie a été accusé de manquement au devoir pour conduite honteuse en vertu du paragraphe 25(o) de la *Loi sur la GRC*. L'accusation concernait l'allégation que le membre, le 8 juin 1987, avait été impliqué dans un acte criminel. Le membre a été également accusé d'une infraction criminelle en rapport avec le même incident.

Le 12 avril 1988, le membre a comparu devant un tribunal de service de la GRC et a plaidé coupable.

Le 22 juillet 1988, l'officier président le tribunal a imposé une amende de 500 \$ et a recommandé que le membre soit destitué de la Gendarmerie.

Le 22 septembre 1988, le membre a interjeté appel devant le Commissaire concernant la peine et la recommandation de destitution.

Le membre a fait partie de la Gendarmerie pendant sept ans et il a toujours reçu de bonnes évaluations du rendement. La preuve indiquait cependant qu'il avait déjà commis des actes semblables à celui pour lequel il était accusé de conduite honteuse.

Le 3 février 1989, le président a déposé ses conclusions et ses recommandations. Considérant que la conduite du membre avait nui à la réputation de la Gendarmerie, qu'elle le

---

Le Comité souhaite poursuivre ce dialogue mais il ne peut ignorer la politique législative de la *Lot sur la GRC*, laquelle établit deux organismes traitant l'un les plaintes du public, l'autre des questions de griefs, de discipline grave, de renvoi et de rétrogradation. Le Comité reconnaît cette politique et l'applique efficacement aux questions relevant de sa compétence.

---



La Partie VII de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada qui traite des plaintes du public a été promulguée le 30 septembre 1988. À cette date, la Commission des plaintes du public contre la GRC a obtenu la compétence nécessaire pour traiter les plaintes du public contre la GRC. Bien que le Comité et la Commission des plaintes du public aient des mandats différents, un chevauchement entre les secteurs de compétence pourrait se présenter. Lorsque, suite à une plainte du public, la GRC impose des mesures de discipline grave à un de ses membres, le Comité peut être amené à examiner la sanction à la lumière des circonstances de la plainte.

Le Comité et la Commission des plaintes du public ont établi un dialogue au niveau des domaines d'intérêt mutuel. Le Comité a été représenté par quelques membres du personnel à un colloque organisé par la Commission des plaintes du public, en novembre 1988. Ce dialogue tire son importance de ce qu'il permet au Comité de savoir où se situe la Commission des plaintes du public par rapport à son mandat.

qui concerne le premier sous-alinéa. Le Comité est particulièrement préoccupé par le fait que, contrairement à ce qui se passe dans d'autres secteurs de compétence, la nature de la Loi et des règlements est telle que c'est la Gendarmerie, l'organisme même dont les actions font l'objet d'un examen, qui contrôle le processus de renvoi. Non seulement le Comité n'est pas en mesure de déterminer si une question relève de sa compétence, mais encore, il ne saura même pas le nom-bre et le genre de cas que, d'après la Gendarmerie, il n'y a pas lieu de lui renvoyer.

Le secrétaire du Comité a reçu maints commentaires concernant ces lacunes. Le Comité n'interprète peut-être pas les dispositions du sous-alinéa 36a) de la même manière que la Gendarmerie. Il semblerait préférable que l'organisme dont le rôle est de protéger équitablement tous les intérêts concernés soit doré du pouvoir de déterminer si une question relève de sa compétence. Le Comité n'est pas à même de présenter son point de vue sur les raisons qui ont motivé l'adoption de ce système. Il est à noter que le Comité n'a pas été inclus dans le processus de consultations officielles qui ont mené au Résumé de l'étude de l'impact de la réglementation préparé dans le processus de réglementation. Il lui resterait la possibilité de mettre en question le caractère adéquat du règlement si le processus de renvoi évoluait de manière à rendre cette démarche nécessaire.

membres, et ceux du public. La raison d'être de la Gendarmerie est de servir et de protéger le public, et celui-ci a le droit de s'attendre à ce qu'elle

rende compte de la manière dont elle s'acquière de ses fonctions. Le Comité représente en effet l'œil du public scrutant les systèmes de grief, de

discipline, de renvoi et de rétrogradation de la GRC. Il ne suffit donc pas que les pratiques administratives soient satisfaisantes pour la Gendar-

merie et ses membres; le Comité doit également tenir compte de cette troisième dimension que constitue l'inté-

rêt public. À ce propos, il est à noter que, malheureusement, le Comité n'a pas le pouvoir de surveiller le traite-

ment, par la GRC, de tous les cas de grief, de discipline, de renvoi et de

de la dernière dimension nécessaire pour s'acquitter à fond de sa fonction de surveillance.

On voit donc que le rôle d'ombudsman du Comité est renforcé par sa capacité de présenter des

recommandations efficaces et raisonnables touchant la *Loi sur la GRC*. Dans le cadre d'une révision pure-

ment judiciaire, le Comité ne pourrait être aussi efficace.

## QUESTIONS TOUCHANT LA COMPÉTENCE DU COMITÉ

Le règlement actuel de la GRC donne une liste exhaustive et restrictive des griefs qui peuvent être soumis à l'examen du Comité. Bien que la liste de l'alinéa 36 soit restrictive, sa signifi-

cation et sa portée sont sujettes à interprétation, particulièrement en ce

cas, le Comité peut obtenir une vue générale des pratiques administratives de la GRC, sur les questions de

grief, de discipline, de renvoi et de rétrogradation. Le Comité est donc à

même de présenter des recommandations dignes de crédibilité et judicieu-

ses sur la manière d'améliorer la prestation de ces programmes. Il est à

remarquer qu'à titre d'observateur éclairé le Comité est également bien

placé pour appuyer la pratique administrative lorsque celle-ci agit en

toute équité et justice. Comme le dit le juge Dickson dans *B.C. Develop-*

*ment Corp. et al c. Friedmann, Ombudsman et al* [1984], 2 R.C.S.

447 à la p. 461 :

[L'ombudsman] peut conclure que la plainte est non fondée, ce qui se produit souvent, et dans ce cas son

rapport impartial et indépendant, dans lequel il exonère l'organisme public, peut fort bien servir à remon-

ter le moral et à rétablir la confiance en soi des fonctionnaires visés.

Bref, les pouvoirs que possède l'ombudsman lui permettent d'abord les problèmes administratifs que

les pouvoirs judiciaire, législatif et exécutif ne peuvent résoudre efficacement.

Pour ce qui est de l'obligation de rendre compte au public, le rôle du Comité est semblable à celui de

l'ombudsman. Lorsqu'il examine

l'activité de la Gendarmerie dans les

domaines relevant de sa compétence,

le Comité ne vise pas seulement à

protéger les intérêts des membres à

l'égard de la Gendarmerie, mais aussi à établir un juste équilibre entre les

intérêts de la Gendarmerie et de ses

## NATURE ET COMPÉTENCE DU COMITÉ

### II

#### RÔLE D'OMBUDSMAN

Les pouvoirs et les fonctions qu'exerce le Comité externe d'examen en vertu de la *Loi sur la GRC* sont dans une large mesure ceux d'un ombudsman chargé de la gestion des ressources humaines de la GRC. Comme un ombudsman, le Comité a largement accès à l'information, soit par examen de la documentation soit par des audiences. Le Comité peut faire des recommandations et il encourage la médiation lorsque c'est possible. Il est plus judicieux d'attribuer au Comité des pouvoirs semblables à ceux d'un ombudsman que d'avoir recours à des révisions judiciaires où les décisions sont exécutées. Alors que la révision judiciaire vise surtout la conformité à la loi, l'ombudsman se préoccupe surtout d'équité et d'impartialité. L'ombudsman interprète la loi du point de vue de la justice. Il peut ainsi avoir à appliquer des principes extra-judiciaux afin d'animer l'esprit de la loi et de permettre le règlement de cas où l'application stricte de la loi pourrait résulter en injustice. L'ombudsman a donc pour but de remédier à ce que la loi a de trop strict lorsque celle-ci risque de faire défaut en raison même de son universalité. En examinant les cas individuels, le Comité s'assure que l'équité a prévalu; son examen est donc plus qu'une simple vérification du respect des exigences législatives et procédurales.

Le rôle d'ombudsman du Comité est nécessaire parce que, dans les relations de travail comme dans bien d'autres secteurs, l'injustice ne peut pas toujours être traitée par voie juridique. Le Comité doit être en mesure de trouver une solution juste et équitable aux questions qui relèvent de sa compétence, même si la mesure administrative ne justifie pas l'intervention d'une cour.

Le rôle de l'ombudsman est important parce que l'équité et la justice ne peuvent être invoquées, sur le plan juridique, comme le sont le droit et la légalité.

Si son rôle se limitait à effectuer une révision judiciaire, le Comité n'aurait pas si largement accès à l'information. Le simple examen de cas individuels au cours d'une révision judiciaire ne donne pas, à un tribunal, suffisamment d'information sur l'administration interne d'un programme pour lui permettre de présenter des recommandations concernant la réforme ou l'amélioration des pratiques administratives. Par ailleurs, les tribunaux se limitent à corriger des fautes; ils ne peuvent ordonner que l'on fasse preuve de bon sens ou que l'on applique efficacement une politique législative.

C'est là précisément que ce rôle d'ombudsman est le plus bénéfique. Le Comité ne se contente pas d'examiner les pratiques administratives simplement dans le cadre de cas individuels. Grâce à des recherches, aux contacts réguliers qu'il a avec les



OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Le présent rapport traite des activités du Comité pendant la période se terminant le 31 mars 1989.

Les dispositions de la *Loi sur la GRC* (1986) permettant au Comité

d'exercer pleinement son mandat ont été promulguées le 30 juin 1988. Le

Comité, maintenant dans sa deuxième année complète d'exercice, continue

d'acquiescer la stabilité et l'assurance qui viennent avec le temps et l'expérience.

Dans le cadre de ses responsabilités d'examen concernant certains

types de griefs et d'appels sur des questions de discipline grave, de

renvoi et de rétrogradation, le Comité veille à ce que les droits des membres

de la GRC soient respectés et protégés tout comme ceux des employés

de la fonction publique. L'obligation de soumettre ses

rapports annuels au Parlement, par

l'intermédiaire du Solliciteur général, donne l'assurance que le point de vue du Comité sera analysé à fond et que les opinions contraires, s'il en est, seront examinées et discutées.

Certains préféreraient un dialogue moins public et ont exprimé leurs

critiques en ce sens. Toutefois, l'intention du Parlement est que le

Comité exerce son mandat sans réserve, y compris sa responsabilité

d'aviser «publiquement» la Gendarmerie des points préoccupants.

Le modèle d'examen adopté par le Parlement et recommandé par la

Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et

le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada ne

donne pas au Comité le pouvoir de prendre des décisions exécutoires.

Certains ont critiqué ce modèle. La question est encore discutée dans

tout le Canada.





# TABLE DES MATIÈRES

<b>PARTIE I</b>	<b>Introduction</b>	1
<b>PARTIE II</b>	<b>Nature et compétence du Comité</b>	
	Rôle d'ombudsman	3
	Questions touchant la compétence du Comité	4
	Relation avec la Commission des plaintes du public	5
<b>PARTIE III</b>	<b>Activités du Comité</b>	
	Examen des cas	7
	a) Discipline grave	7
	b) Grief	10
	Programme de recherche	11
	Séminaire, conférences, discours, visites	13
	Administration	15
<b>PARTIE IV</b>	<b>Relation avec la Gendarmerie durant l'année</b>	
<b>PARTIE V</b>	<b>Perspectives d'avenir</b>	
	Introduction	19
	L'obligation de rendre compte	20
	Griets	20
	Délais	22
<b>PARTIE VI</b>	<b>Annexes</b>	
		25





---

# MEMBRES DU COMITÉ

---

*Président*  
L'honorable René J. Marin

*Vice-présidente*  
F. Jennifer Lynch

*Membres*  
Joanne McLeod  
William Millar  
Mary Saunders



Royal Canadian Mounted Police  
External Review Committee



Chairman    Président

Le 16 juin 1989

L'honorable Pierre Blais, C.P., député  
Soliciteur général du Canada  
340 ouest, avenue Laurier  
Immeuble Sir Wilfrid Laurier  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0P8

Monsieur le ministre,

Conformément à l'article 30 de la Loi sur la Gendarmerie  
royale du Canada, je vous remets le Rapport annuel du Comité  
externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada pour  
l'année financière 1988-1989, afin que vous le déposiez  
devant le Parlement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, l'expression de  
mes sentiments respectueux.

L'honorable René J. Marin

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "René J. Marin".

P.O. Box 1159, Station 'B'  
Ottawa, Ontario K1P 5R2

Casier postal 1159, succursale 'B'  
Ottawa (Ontario) K1P 5R2

Un sommaire de ce rapport est  
disponible.

Troisième Rapport annuel 1988-1989  
Comité externe d'examen  
de la Gendarmerie royale du Canada  
C.P. 1159, Succursale «B»  
Ottawa (Ontario)  
K1P 5R2

Numéro de catalogue JS74-1/1989  
ISBN 0-662-56778-1

DU CANADA  
ROYALE  
GENDARMERIE  
DE LA

COMITE  
EXTERNE  
D'EXAMEN

1988-1989

RAPPORT  
ANNUEL







La raison nous commande bien plus impérieusement qu'un maître

Pascal

Nous sommes nés pour agir.  
Montaigne

Le meilleur moyen de faire attendre patiemment le public, c'est de lui affirmer qu'on va commencer tout de suite  
Hugo

Le temps passe, les choses que l'on attendait nous arrivent un jour  
jaloux

Les manifestations de bon sens surprennent toujours la société  
Ralph Waldo Emerson

On peut modifier l'action des hommes dans une certaine mesure, on ne saurait modifier leur nature  
Abraham Lincoln

Il y a peu de choses qui aident autant un individu que de lui donner des responsabilités et de lui faire savoir qu'on a confiance en lui

Booker T. Washington

Pour juger de ce qu'il est, attendez de savoir ce qu'il a fait  
Rousseau

On gouverne les hommes avec la  
tête.

Chamfort

Dans la vie, il n'y a pas de solutions. Il y a des  
forçes en marche, il faut les créer et les solu-  
tions suivent.

St. Exupéry

Réfléchir, c'est déranger ses pensées.  
Rien ne se fait sans un peu  
d'enthousiasme.

Voltaire

Jean Rostand

Il est plus laborieux de conduire les hommes par la persuasion  
que par le fer.

Paul Claudel

L'art de persuader consiste autant en celui  
d'agréer qu'en celui de convaincre.

Blaise Pascal

Il est plus facile de faire des lois  
que de les exécuter.

Napoléon

3

DE LA  
GENDARMERIE  
ROYALE  
DU CANADA

COMITE  
EXTERNE  
D'EXAMEN

1988-1989

RAPPORT  
ANNUEL



CA1  
SG 68  
- A56



---

# ANNUAL REPORT

**1989-1990**

---

R O Y A L  
C A N A D I A N  
M O U N T E D  
P O L I C E

---

**EXTERNAL  
REVIEW  
COMMITTEE**

---

4

---

Canada

**The great end of life is not knowledge but action.**

**Thomas Henry Huxley 1877**

*Trust is like a thin thread. Once you break it, it is almost impossible to put it together again.*  
Ayub Khan

*Great deals are usually wrought at great risks.*

Herodotus 450 B.C.

*It is possible to fail in many ways... while to succeed is possible in only one way.*  
Aristotle 350 B.C.

*Fortune favors the brave.*  
Virgil 25 B.C.

*Nothing is terrible except fear itself*  
Francis Bacon

*Learn from others' mistakes: you won't have time to make them all by yourself.*  
Anonymous

No man's knowledge here can go beyond his experience

John Locke 1690

It is a rough road that leads to heights of greatness.

Seneca 50 A.D.

*The nature of life lies not in the length of days but in the use we make of them.*

Michel de Montaigne

*Be not angry that you cannot make others as you wish them to be, since you cannot make yourself as you wish to be.*

Thomas a Kempis 1420

*The method of the enterprising is to plan with audacity, and execute with vigor*

Christian Bowee

*...to hear courteously, to answer wisely, to consider soberly and to decide impartially.*

Socrates

*One must wait until the evening to see how splendid the day has been.*

Sophocles

He who decides a case with the other side unheard, though he decide justly, is himself unjust.

Seneca







---

# ANNUAL REPORT

1989-1990

---

R O Y A L  
C A N A D I A N  
M O U N T E D  
P O L I C E

---

EXTERNAL  
REVIEW  
COMMITTEE

---

4

---

**A summary of this report is  
available**

Fourth Annual Report 1989-1990  
Royal Canadian Mounted Police  
External Review Committee,  
P.O. Box 1159, Station "B"  
Ottawa, Ontario  
K1P 5R2

Catalogue Number JS74-1/1990  
ISBN 0-662-57523-7

---

Royal Canadian Mounted Police  
External Review Committee



Comité externe d'examen de la  
Gendarmerie royale du Canada

Chairman    Président

June 15, 1990

The Honourable Pierre H. Cadieux, P.C., M.P.  
Solicitor General of Canada  
340 Laurier Avenue West  
Sir Wilfrid Laurier Building  
Ottawa, Ontario  
K1A 0P8

Mr. Minister:

Pursuant to Section 30 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*,  
I hereby transmit to you for tabling in Parliament, the Annual  
Report of the Royal Canadian Mounted Police External Review  
Committee for fiscal year 1989-90.

Faithfully yours,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'René J. Marin', written over a horizontal line.

Hon. René J. Marin



---

# COMMITTEE MEMBERS

---

*Chairman*

The Honourable René J. Marin, O.M.M., Q.C., L.L.D.

*Vice-Chairman*

F. Jennifer Lynch

*Members*

Joanne McLeod, C.M., Q.C.

William Millar

Mary Saunders, Q.C.



---

# CONTENTS

---

---

## PART I

---

### Introduction

Caseload .....	1
Jurisdiction .....	1
Delays .....	2
Relationship with the Force .....	2
Offices of the Minister and Deputy Minister .....	3

---

## PART II

---

### The Year Under Review

Cases .....	5
1) Disgraceful Conduct: Theft .....	5
2) Disgraceful Conduct: False Accusation .....	6
3) Contravention of the Code of Conduct: Alteration of a Performance Appraisal .....	7
4) Disgraceful Conduct: False Insurance Claim ..	8
5) Refusal to Obey a Lawful Command: Ordered Statements .....	9
6) Reimbursement of Legal and Appraisal Fees ..	10
7) Reimbursement of Legal Fees .....	11
8) Recovery of Transfer Allowance .....	12
9) Reimbursement of Real Estate Fees and First Mortgage Penalty .....	13
10) Reimbursement of Meal Costs .....	14
Research Program .....	15
a) Discussion and Consultation Papers .....	15
1) Relocation .....	15
2) Medical Discharge .....	16
3) Upcoming Topics .....	16
b) Seminar on Police Human Resource Management .....	17
c) Communications .....	18
d) Speeches, Visits and Conferences .....	18
e) Consultation .....	19
Administration .....	19

---



---

### PART III

## Issues and Concerns

Power to Hold Hearings and Issue Directives .....	21
Jurisdiction of the Committee .....	21
Level I—Authority and Jurisdiction .....	22
Ensuring Fairness .....	23
Types of Discipline .....	24
Legal Issues .....	24
a) Burden of Proof and Evidentiary Questions .....	24
b) Character Evidence .....	25
c) Similar Fact Evidence .....	25
d) Circumstantial Evidence .....	26

---

### PART IV

## Looking Back

Streamlined Grievance Records .....	27
The Right to Establish a Union in the RCMP .....	27

---

### PART V

## Looking Ahead

Consultation with the Provinces .....	29
---------------------------------------	----

---

### PART VI

## Annexes

Items within the scope of sub-paragraph 36(a) .....	33
Seminar on Police Human Resource Management .....	35
Cases, Acts and Regulations Cited in this Report .....	39

---

---

# I

# INTRODUCTION

---

---

## CASELOAD

The year 1989-90 was the Committee's first full year of operation. As the year progressed, the number of cases referred by the Commissioner grew to the extent that, during the last three months, 1 January — 31 March, the Committee received more than half of the total number of cases that have been referred to it. This rapid increase in caseload will have an impact on the Committee's resource requirements, particularly in terms of person-years. It is not known what the effect of increased awareness, within the RCMP, of the Committee's role will be and whether this will have a further effect on resource requirements.

---

## JURISDICTION

Under the provisions of the *RCMP Act* (1986) (the new *Act*), all cases resulting in formal discipline, discharge and demotion are referred to the Committee by the Commissioner, unless the member involved requests that they not be referred. In the case of grievances, the legislation is less clear; section 36 of the *RCMP Regulations* provides that grievances relating to the following matters are to be referred to the Committee:

- a) the Force's interpretation and application of government policies that apply to government departments and that have been made to apply to members;
- b) the stoppage of the pay and allowances of members made pursuant to subsection 22(3) of the *Act*;
- c) the Force's interpretation and application of the *Isolated Posts Directive*;
- d) the Force's interpretation and application of the *RCMP Relocation Directive*; and
- e) administrative discharge for grounds specified in paragraph 19(a), (f) or (i).

Under current procedures, senior officers of the Force, on behalf of the Commissioner, decide whether a particular grievance falls within the provisions of paragraph (a). This causes the Committee some concern: as agents of the Commissioner decide whether or not to refer a grievance, the Committee is unable to ascertain whether it is receiving all the grievances that Parliament intended it to receive. This concern has been the subject of ongoing discussions between the Chairman of the Committee and the Commissioner.

During the fiscal year, the Commissioner recognized that the RCMP's interpretation of paragraph (a) should be broadened, and advised the Committee that henceforth grievances relating to 17 additional subjects would be referred. A copy of the list is included at Annex 1. In addition, Committee staff has been given to understand by representatives of the Commissioner that borderline grievances will be referred. However, senior officers have also informed Com-

---

mittee staff that the number of grievances eligible for review is still a relatively small percentage of the total number submitted.

The Committee welcomes these developments and believes that they will help ensure that the interests of the Force and its members are reviewed in the manner intended by Parliament. However, the Committee remains concerned that initiatives relating to its current jurisdiction are within the hands of the Force: amendments to the *RCMP Regulations* are initiated by the Force and the Force determines the types of grievances which fall within the ambit of the *Regulations*. It also decides, in each case, whether a grievance falls within the list of referable grievances. It is somewhat unusual that the body being reviewed has such influence over the jurisdiction of an administrative tribunal.

---

#### DELAYS

---

In almost every case reviewed during the fiscal year, the Committee has felt it necessary to comment on the question of delays. Delays in excess of a year, and in some cases two years or more, are not acceptable, and this has been brought to the Commissioner's attention on a number of occasions. The Committee was pleased to note that the Commissioner has written to all officers involved in the grievance and discipline processes advising them of their responsibility to ensure that cases are handled expeditiously.

The Committee has reason to believe that delays will diminish as

members and the Force become more familiar with the external review process and as staffing levels in the groups responsible for grievances and discipline are increased. However, the Committee staff has been advised that delays are even greater for those grievances not referable to the Committee. It is hoped that the time taken to deal with grievances will improve for both referable and non-referable grievances. Parliament could not have intended that the external review process should prejudice the rights and interests of members whose grievances are not currently referable to the Committee.

---

#### RELATIONSHIP WITH THE FORCE

---

The Force's senior management has shown an open and constructive approach to the Committee's requests and recommendations.

The Commissioner often made time available for meetings with the Chairman; the result is a climate of frank and constructive discussion which is followed, in many cases, by confirmation of the issues settled. Other issues subject to further discussion were always set aside and pursued at an appropriate time.

The Deputy Commissioner (Administration) has devoted considerable time to following up on discussions between the Commissioner and the Chairman, and his assistance is gratefully acknowledged.

The staff of the Committee has enjoyed continuing consultation with the personnel of the Professional Standards Directorate and the Staff

---

Relations Branch; these discussions have enabled both the Committee and personnel of the RCMP to correct situations which might otherwise have caused irritation. As discussions took place, remedial measures were taken to minimize the impact of any misunderstanding between the two bodies. Such co-operation is essential; the Committee is grateful that no effort has been spared to make these meetings fruitful.

In addition, the staff has been assisted in its task by the National Executive of the Division Staff Relations Representatives whose suggestions, explanations and assistance have helped the Committee. These members have considerable skill and experience which, in many cases, have assisted the Committee's personnel in better understanding the application of Force policy and its impact on members. The Committee has met with newly elected Division Staff Relations Representatives in an effort to communicate the Committee's mandate to them.

The Committee is also grateful for the assistance received from the Force in the distribution of its material to each member of the Force; such communication is important to the success of the Committee's work.

There are still issues to be settled between the Committee and the Force. They are not ones which can be resolved in the early stage of a mandate; they require a fairly protracted discussion and the Committee is confident this dialogue will continue. There is no doubt a difference of opinion as to what constitutes suffi-

cient grounds for recommendation for dismissal from the Force. There are also differing opinions with respect to what conduct impinging on integrity merits a dismissal. These and other fundamental differences require further discussion and research.

The Committee is considering a program of research which would address the principles of sanctioning of police officers by their employers. The Committee believes that research, followed by discussion and debate, will assist in achieving more consistency between the policy applied by the Force and that advocated by the Committee.

The most positive aspect of the relationship with the Force will be addressed elsewhere in this report but deserves a short comment under this heading: the enlarged interpretation of the jurisdiction of the Committee with respect to grievances is a positive step taken by the Force and deserves praise.

---

#### OFFICES OF THE MINISTER AND DEPUTY MINISTER

---

In the execution of his mandate, the Chairman on occasion consults with the Solicitor General, the Deputy Solicitor General and their respective senior staffs.

Despite the demands of their offices, every request has been met, and an expression of appreciation is owed for the courtesy and prompt attention extended.





---

## II THE YEAR UNDER REVIEW

---

### CASES

---

The primary activity of the Committee is the review of cases referred to it by the Commissioner of the RCMP.

Under the new *RCMP Act*, if the Chairman of the Committee is not satisfied with the Force's proposed disposition of the case, he may report his findings and recommendations to the Commissioner and the parties involved or institute a hearing, after which the Committee's findings and recommendations are forwarded to the Commissioner and the parties.

Given the numbers and the nature of the Committee's cases, it is not possible to report on all of them here. The following is a representative sample of the issues considered during the year. Cases 1 to 5 are discipline appeal cases; cases 6 to 10 are grievances.

#### a) Discipline appeals

##### 1) *Disgraceful conduct: theft*

A member of the Force was charged with disgraceful conduct pursuant to subsection 25(o) of the old *RCMP Act*. The charge resulted from the member's off-duty involvement in an alleged criminal act: shoplifting a feminine hygiene product worth \$1.79 needed by his wife. A criminal charge relating to the incident was withdrawn.

The member appeared before an RCMP Service Court and pleaded guilty. The Trial Officer imposed a reprimand and a fine of \$500. The Trial Officer also recommended the

dismissal of the member, notwithstanding the fact that there had been a joint submission from representatives for the Commanding Officer and the member that the member ought to be retained. The sentence and recommendation for dismissal were appealed by the member.

On April 21, 1989, the Chairman issued his findings and recommendations. He noted that, in *Fedoriuk v. Commissioner of the RCMP*, the Federal Court of Appeal had decided that dismissal cannot automatically flow from the commission of a service offence; each case must be examined in light of all relevant circumstances. Even though the Trial Officer did not have the benefit of considering the *Fedoriuk* decision, he ought to have given due consideration to the mitigating circumstances presented in evidence.

The member was prompt and consistent in explaining his conduct. He co-operated fully with the investigators and he was not convicted in the criminal courts. He had an unblemished service record spanning six years. The Trial Officer also found the member to be remorseful: the member had immediately advised his supervisor and colleagues of the events and apologized for any embarrassment his conduct might cause them.

The member explained that he had been embarrassed to pay for the item but the Chairman considered that this was not a case where per-

---

sonal circumstances such as unusual levels of stress and anxiety lead a normal person to irrational behaviour. A medical report indicated the member was not likely to repeat this type of offence. In his comments, the Chairman stated that the medical report must be ascribed some weight. Where expert evidence has a sound factual basis, is relevant and is uncontradicted, it is not to be rejected lightly.

The member's Commanding Officer had not sought the member's dismissal because he considered the member to be of value to the Force. Nevertheless, the Trial Officer stated that the Commanding Officer's recommendation was one he was not bound to follow. The Chairman was of the view that the Trial Officer should not have ignored this recommendation.

The Chairman recommended the appeal be allowed in part. He recommended that the reprimand and the \$500 fine stand, and that the member's work be supervised for a period of six months. The Chairman recommended, however, that the Commissioner not accept the Trial Officer's recommendation for dismissal.

On June 23, 1989, the Commissioner disagreed with the Chairman's recommendations and ordered the member to resign. Other issues in this case are discussed in this report under the section entitled Issues and Concerns.

## *2) Disgraceful conduct: false accusation*

A member of the Force was charged with disgraceful conduct pursuant to subsection 25(o) of the old *RCMP Act* based on two distinct incidents. It was alleged that the member had misrepresented facts about a colleague, by suggesting that the colleague had used drugs. In addition, the member failed to obey a lawful command by his superior that he not frequent guard posts when not on duty.

The more serious of the two offences occurred when the member contacted a recruiting officer from a municipal police force and falsely informed him that a colleague in the RCMP, who had applied to the other force for employment, had been in possession of marijuana cigarettes. This allegation caused an investigation involving both forces. The accusation proved to be false and mischievous.

The member appeared before an RCMP Service Court and was found guilty. The member was fined \$500 and reprimanded; in addition, the Trial Officer recommended that he be dismissed from the Force. The conviction was appealed by the member.

On September 1, 1989, the Chairman issued his findings and recommendations. He first pointed out that, contrary to section 33 of the old *RCMP Act*, the charge did not contain separate statements and particulars for each of the two offences; the charge was therefore duplicitous. The Commissioner could however dismiss



---

the appeal if a conviction had been properly entered for one of the offences. The Chairman stated that there was sufficient evidence to support the finding of guilt based on the more serious offence of false accusation. The evidence established the commission of the offence and that conviction alone was sufficient to support the service offence of disgraceful conduct.

Evidence hinged upon the conflicting testimonies of the member and his colleague; therefore, the credibility of the members was an issue. At the Service Court, several of the accused member's supervisors testified that he was unreliable, untrustworthy and a liar.

The Chairman recommended that the appeal be dismissed, a conviction being registered on the charge of disgraceful conduct based on the false accusation. He stated that those who inflict such maliciousness on others cannot be trusted to fulfil the office of peace officer. He further recommended that, should the recommendation for dismissal be followed, the fine ought to be set aside.

While there was no appeal launched as to the sentence, the Chairman felt compelled to address this issue because it raised a number of concerns, especially regarding the rules of evidence. He stated that it is the duty of the Trial Officer, even when no objection is raised, to ensure that only relevant evidence be admitted. Despite this, there was no evidence that the member suffered any prejudicial effect from the irrelevant material considered.

Another concern was the way in which a *voir dire* was conducted in relation to an ordered statement. A statement must be proven to be voluntary at a *voir dire* before it is admissible. Considering that the Trial Officer conducted an inquiry into the making of the statement and considering that there was no clear obligation in law to conduct a *voir dire* in such cases, the Chairman found that the procedural flaw in the way the *voir dire* was conducted was not cause for setting aside the decision of the Trial Officer.

On October 13, 1989, the Commissioner accepted the Chairman's recommendation, ordered the member to resign and waived the \$500 fine.

### 3) *Contravention of the Code of Conduct: alteration of a performance appraisal*

A member was alleged to have contravened the Code of Conduct, adopted under section 38 of the new *RCMP Act*, by altering his Performance Evaluation and Review Report.

Formal disciplinary proceedings were instituted against him and an RCMP Adjudication Board was convened. The Board decided that the allegation was established, reprimanded him and imposed a forfeiture of pay for six days. The Board's decision was appealed by the member.

At the Adjudication Board, the member's supervisor testified that he had prepared a draft 1988 Performance Evaluation and Review Report for the member. He and the member discussed the evaluation report and

---

they agreed on amendments to be made to the narrative part of the report but did not alter the scoring. The report was typed and returned to the supervisor. He gave the document to the member, who signed it and left it in the supervisor's mail slot. The next day, the supervisor noticed that changes had been made in the report; upon returning from annual leave, the member was confronted with the allegation that he had made the changes, but he denied any wrongdoing.

A preliminary review of the record led to the issuance of a notice, under section 8 of the *RCMP External Review Committee Rules of Practice and Procedure*, giving the parties an opportunity to supplement the record with regard to two issues: the admissibility of alleged similar fact evidence and the applicability of the rule in *Hodge's Case*. Neither written nor oral representations were received from either party. During the proceedings, the Chairman received representations from Committee counsel which clarified the issues which were unclear on the record.

On February 9, 1990, the Chairman issued his findings and recommendations. What purported to be similar fact evidence had been introduced at the Adjudication Board to demonstrate that the member's previous assessment contained a mismatched narrative and score. Not only was there no direct evidence that the member was responsible for the discrepancy in the previous evaluation report, there was no direct evidence that it had even been altered. The previous events had occurred almost

two years earlier. Consequently, the Chairman was of the view that the Board should not have considered the previous events.

At the Adjudication Board, the supervisor was unclear about identifying the changes to the appraisal because no original copy existed against which he could verify the typed report. It was found that the supervisor's mail box was unlocked; therefore, access to the report was not exclusive.

As the remainder of the evidence was circumstantial, the Chairman felt it necessary to examine the applicability of the rule in *Hodge's Case*. In applying the proper test of proof on the balance of probabilities to the evidence, it became impossible to find that the member had committed the alleged contravention. There were too many loose ends in the case which, at best, caused some circumstances to be suspicious. The Chairman recommended that the appeal be allowed and that the sanction imposed by the Adjudication Board be rescinded.

At the time of writing, no decision had been received from the Commissioner.

#### 4) *Disgraceful conduct: false insurance claim*

A member of the Force was charged with disgraceful conduct pursuant to sub-section 25(o) of the old *RCMP Act*. The charge against the member resulted from his off-duty involvement in an insurance claim.

The member had been the victim of a break-in at his residence. He provided the local police and his

---

insurance broker with a list of stolen items, which included a television set. After doing so, he came to believe that some tools had also been stolen, and informed his insurer accordingly. He then found the television set that he had reported stolen but did not inform his insurer. He cashed a cheque that his insurer had given him as an interim payment for the stolen goods. He then found the tools he thought were stolen, but again did not notify his insurer. Finally, he reported the theft of his tools to the local police, although he then had them in his possession.

The member appeared before an RCMP Service Court and was found guilty. The Service Court reprimanded him, imposed a forfeiture of pay for five days and recommended his dismissal. The conviction and sentence were appealed by the member.

The Chairman stated that there was sufficient evidence to support the finding of guilt. The member's conduct over several weeks removed the possibility that this might have been a momentary lapse. He showed irresponsibility and a lack of judgment and integrity amounting to disgraceful conduct.

The Chairman recommended that the member be reprimanded and dismissed because his conduct was inconsistent with the status of a peace officer.

At the time of writing, no decision had been received from the Commissioner.

#### 5) *Refusal to obey a lawful command: ordered statements*

A member was charged under the old *RCMP Act* with refusal to obey a lawful command, namely refusing to answer questions relating to an internal investigation.

The member was subject to both an internal and a criminal investigation, the status of which was unknown when the internal investigator interrogated the member. The member's counsel in the criminal case had "instructed" him not to answer questions. When ordered to provide answers the member deferred due to his counsel's "instructions", saying he was not ready to answer. Subsequently the member asked for the list of questions in order to establish their relevance. The investigator declined because the internal RCMP guidelines specified that the member had no right to consult counsel during interrogations.

The Chairman reviewed the facts and gave the parties the opportunity to make further representations in writing, and verbally, on whether the charge had been properly laid eight months after the events, and whether the *Charter* affected the admissibility of ordered statements. Written representations were received from the parties pursuant to a notice under section 8 of the *RCMP External Review Committee Rules of Practice and Procedure*; both parties however indicated they would not make verbal representations at the proceedings.

Prior to the proceedings a Division Staff Relations Representative made an application to be considered



---

an interested person. A written notice of objection which also questioned the Chairman's jurisdiction to hold the proceedings was received from the Commanding Officer's representative, but he did not appear to support the objection at the proceedings. The applicant was granted interested person status and made representations. Representations were also received from Committee counsel.

In his findings and recommendations the Chairman said the matter could be resolved without considering the issue of delay in laying charges. The issue of admissibility of ordered statements could be addressed on the basis of the rules of fundamental justice.

The member had been pressed to give answers in a matter which could still have been the subject of a criminal investigation. The RCMP guidelines permitted the disclosure of the tenor of ordered statements to criminal investigators. The member was required to obey only "lawful" commands. As there was no provision in the old *RCMP Act* authorizing ordered statements, the lawfulness could only be determined in light of the relevance of the questions to the internal investigation and their impact upon the criminal investigation. The member was not in a situation where he could properly be expected to advise himself on those complex issues and therefore would have benefited from legal advice. The guidelines preventing access to legal counsel were merely internal policies and could not supersede the rules of fundamental justice which called for access to legal advice. Although it

was not necessary to resolve the issue, the same result would be reached under section 7 of the *Charter*.

The Chairman recommended that the Commissioner quash the conviction because of the breach of the rules of fundamental justice; if the statements could not be ordered under the circumstances, the member could not be convicted of refusal to obey.

At the time of writing, no decision had been received from the Commissioner.

#### b) Grievances

##### 6) *Reimbursement of legal and appraisal fees for the purchase of a house*

A member grieved the decision of the Force not to reimburse what the member deemed to be eligible expenses under the *RCMP Relocation Directive*.

Upon relocating near his new posting, the member purchased a principal residence and property which comprised over 150 acres of land. The member applied for reimbursement of the legal and appraisal fees that he had incurred. The request was refused on the grounds that the Force's policy limited reimbursement to expenses associated with the purchase of a principal residence consisting of a single-family unit on a lot no larger than one acre.

A Grievance Advisory Board unanimously recommended that the member be fully reimbursed for his legal and appraisal fees and that the Force should review its lot size restrictions in light of possible discriminatory practices relative to lifestyle preferences.

---

The Division Commanding Officer, after consulting with Headquarters in Ottawa, stated he was unable to support the recommendations of the Grievance Advisory Board. The member requested that the matter be referred to the next level of the grievance process.

Informal attempts at resolving the issue had taken three months when the formal grievance was presented. The Level I decision was made three months later after the member constituting Level I had referred the matter to Ottawa for decision. It had been returned to him as the person with authority in that regard. The decision itself was overly brief. A further three months later, the Commissioner was briefed on the file. The grievance was then referred to the Committee. A total of 12 months had elapsed since the request for reimbursement had been made.

On June 30, 1989, the Chairman issued his findings and recommendations. He found that the limits in the *RCMP Relocation Directive* applied only to the sale of property; it did not limit the size of property purchased and this was equally true for lawyers' fees and appraisal fees. The Chairman recommended that the Level I jurisdiction be clarified for the benefit of all parties to the grievance process. He also recommended that guidelines should be issued to all RCMP members constituting Level I clarifying the scope of their obligations under section 7 of the Commissioner's Standing Orders (Grievances).

On August 3, 1989, the Commissioner accepted the Chairman's

recommendations to reimburse the member for appraisal expenses and legal fees.

7) *Reimbursement of legal fees for the purchase of a residence by a common-law couple*

A member grieved the decision of the Force not to reimburse the full amount of legal fees for the purchase of a new residence.

The member was relocated by the Force to a new post. Almost two years later, the member informed the Force that he was living in a common-law relationship and, shortly thereafter, the couple jointly purchased a residence. At the time of the purchase, the member made a claim for reimbursement of legal fees. The Force reimbursed the member 50 per cent of the total amount of these fees.

Exactly one year after having entered into this relationship, the member submitted a second claim, requesting the reimbursement of the remaining 50 per cent of his legal fees. He was informed that the Force was unable to process his second claim because his partner only became his "spouse" for the purposes of the *RCMP Relocation Directive* following the expiry of the two-year period during which he could claim the full amount of relocation expenses.

The member filed a grievance; shortly thereafter a Grievance Advisory Board made a unanimous finding in favour of the member and recommended that the remaining 50 per cent of the legal fees be reimbursed. In its findings, the Board found the

---

RCMP Administration Manual ambiguous and misleading. The Division Commanding Officer declined to rule on the grievance, referring it instead to the Director, Financial Control and Authorities, at Headquarters for adjudication; the grievance was denied. The member requested a Level II decision.

The Chairman issued his findings and recommendations on July 7, 1989. He was satisfied that, on the facts, a common-law relationship did exist at the time of the second request for reimbursement, and this was recognized by the Force. It had only become established (one year of cohabitation) after the two-year period following the relocation of the member and therefore, after the end of the period during which the member qualified for reimbursement. The spouse's claim could not be validated retroactively. The Chairman recommended that the Administration Manual be rewritten to clarify the entitlements of common-law spouses.

Although this disposed of the grievance, the Chairman felt compelled to comment on the Level I grievance process. As he had already recommended in Case 6, the Commissioner's Standing Orders (Grievances) needed clarification. The grievor must be able to know beforehand who has jurisdiction to hear a grievance.

As well, the Chairman raised the question of the role of the Staff Relations Branch in the grievance process. The Staff Relations Branch had forwarded an unrequested analysis of a grievance to the Level I adjudicator.

Under the new *RCMP Act*, the Branch is not a party to a grievance, and no provisions of the *Act* or the *Regulations* authorize it to play the role of a Grievance Advisory Board.

On August 11, 1989, the Commissioner accepted the Chairman's recommendations and the grievance was denied.

#### *8) Recovery of transfer allowance and moving expenses*

A member grieved a decision relating to his transfer allowance and moving expenses; the RCMP claimed he had exceeded his entitlement as a "single" member.

The member was relocated and he submitted a claim for the reimbursement of expenses incurred by himself, as well as his spouse and child. Although the Force initially reimbursed the moving expenses on the basis that he had relocated as a married member, it subsequently concluded that the member had been separated from his spouse. Relocation entitlements are different for a single member and one with dependents. The Force therefore claimed a reimbursement from the member of the part of the transfer allowance and moving expenses exceeding his entitlement as a single member.

After attempts at informal resolution, the member filed a formal grievance. A Grievance Advisory Board was convened three months later and it recommended that the grievance not be upheld. The Division Commanding Officer concurred with the Board's recommendation.



---

The member requested that the grievance be forwarded for Level II adjudication. This request remained under review by the Force for a period of 10 months during which time sums were deducted from the member's pay to reimburse the Force for the excess transfer allowance and moving expenses.

The evidence presented to the Committee revealed that the member had listed his spouse and child as dependents in his relocation claim. It was found that the member and his spouse had in fact separated and were living apart prior to the relocation. The move itself did not constitute evidence of a common relocation: although both shipments were loaded onto the same moving van, their destinations were different, as the two parties were to live in separate residences.

The Chairman issued his findings and recommendations on November 17, 1989. He found that in spite of conflicting advice the member did not properly consult the official authorized to provide a binding interpretation on relocation. Even though the member was still lawfully married and contributing to the living expenses of his spouse and child, they were not "dependents" under the terms of the *RCMP Relocation Directive*. For the term "dependents" to apply in such cases, the spouse and/or child must live with the member. The member was therefore entitled to reimbursement for his own moving expenses, but not those of his spouse and child. Consequently, the member was only entitled to a transfer allowance payable to a member moving without dependents. The

amounts originally paid by the Force therefore exceeded the member's entitlement.

On December 11, 1989, the Commissioner accepted the Chairman's recommendation to deny the member's grievance.

9) *Reimbursement of real estate fees and first mortgage penalty on the sale of a residence*

A member grieved the Force's refusal to reimburse all of his real estate fees and a first mortgage penalty incurred on the sale of his principal residence and the land on which it was located.

The member sold his residence when he was relocated. His residence was built on 20 acres of land. This lot was indivisible according to a municipal by-law. The member's claim for reimbursement was refused in part, on the grounds that the *RCMP Relocation Directive* limits reimbursement to expenses related to lots no larger than one acre.

The Force commissioned an independent appraiser to assess the value of the member's property and, more specifically, the value of the one acre on which the residence was built. Based on the appraiser's report, the Force concluded that the member's residence and the acre on which it was built represented 92.47 per cent of the sale price of the member's property and 92.5 per cent of the first mortgage penalty. The member grieved the Force's decision regarding the real estate fees and the first mortgage penalty on the grounds that his was an exceptional case, to which the *RCMP Relocation Directive* did not apply.



---

A Grievance Advisory Board recommended that the Force reimburse the member the full amount of the real estate fees and the first mortgage penalty. This recommendation was based on the residential use of the lot, the zoning regulation preventing subdivision, and the minimum dollar-value involved. The Division Commanding Officer at first considered himself without jurisdiction to adjudicate upon the grievance, but the Staff Relations Branch in Ottawa asked him to do so. The Commanding Officer denied the member's grievance. The member requested that his grievance be forwarded for Level II adjudication.

On January 12, 1990, the Chairman issued his findings and recommendations. The lot on which the member's residence was built was legally indivisible; hence the member was prohibited from dividing it or selling any part of it. The *RCMP Relocation Directive* states that the principal residence must be on a lot of a size appropriate to its location. According to two appraisers' opinions, one for the member and one for the Force, it is common in that area to have lots varying from one acre to 40 acres. The Chairman therefore found that the member's lot was of a size appropriate to its location, and that full reimbursement could be authorized under the Directive. The same principles applied to real estate fees and mortgage penalties. The Chairman therefore recommended that the Commissioner reimburse the member the full amount of his real estate fees and mortgage penalty.

The Chairman noted that the grievance could have been resolved at Level I. The Division Commanding Officer had authority to approve the payment of the claim. However, the lack of clarity in the *RCMP Relocation Directive* was instrumental in the authority not being exercised. He added that this was particularly unfortunate in this case considering both the insignificant amount involved (less than \$500) and the Commanding Officer's initially sympathetic reaction to the member's claim. The Chairman also commented on the delay in forwarding the matter for Level II adjudication, the absence of certain material from the record referred for review and the need to redraft the *RCMP Relocation Directive*, which is the source of some confusion.

On March 14, 1990, the Commissioner accepted the Chairman's recommendation that the member be reimbursed the full amount of his real estate fees and first mortgage penalty.

#### 10) *Reimbursement of meal costs*

A member grieved the Force's decision not to reimburse the cost of meals ordered while on duty.

The member was responsible for the security of an important person for two days. One of the requirements of his duty was to remain in a hotel room which was not equipped to store food. Because of this, the member ordered a meal on both days.

The member claimed reimbursement for his two meals, for a total value of \$22.30. The divisional Financial Services and Supply Branch

---

refused to reimburse the member and the member grieved the decision.

On March 8, 1990, the Chairman issued his findings and recommendation. The circumstances were such that the member had no option other than to order a meal each day. Moreover, the member's original claim had been authorized by his superior. The Chairman recommended that the member be immediately reimbursed the sum of \$22.30.

At the time of writing, no decision had been received from the Commissioner.

---

## RESEARCH PROGRAM

---

An important element of the Committee's work is its research program. To facilitate the Committee's review of grievances and appeals, research is carried out on mandate-related issues. This research is made necessary by the lack of existing material relating to human resource management in the police environment.

Research is carried out on a case-by-case basis, when Committee members or staff reviewing referrals require additional information on issues being considered.

Planned research is done by way of discussion and consultation papers on topics relating to the police community. Ongoing consultation with the RCMP, other police forces, police commissions and academics is part of the Committee's research program. It also includes the publication of information brochures and a monthly communiqué to RCMP members.

An important part of the Committee's research activities is its annual seminar to discuss police human resource management issues. The seminar provides a forum for frank and open discussions by practitioners and academics of issues which are likely to come before the Committee. In an effort to ensure that all participants have an opportunity to become involved in the exchange of ideas, the number of attendees is limited. Because of this decision, the Committee was forced to refuse a number of people who had expressed an interest in attending.

### a) Discussion and Consultation Papers

#### 1) *Relocation*

One of the discussion papers published last year was entitled "Relocation — A Painless Process?" The paper was distributed to 150 interested parties throughout the police community in Canada and abroad. The purpose of these consultations was to verify the accuracy of data, to gather feedback on the form and content of the discussion paper, to pick up models or options that the Committee may have overlooked and to complete the comparative analysis.

Based on the views of those who responded, it is clear that relocation is an issue of increasing interest to those affected, both employers and employees. Most comments focused on the financial aspects of relocation, with an emphasis on the need for cost-effective solutions that allow for flexibility in dealing with employee relocation needs. The cost-effective-

---

ness aspect is particularly pertinent to organizations which are publicly funded.

The principal conclusion reached in the consultation paper was that organizations which appear to have successful relocation programs share certain characteristics. These comprise a flexible program based on ongoing communication aimed at balancing the goals of the organization with the needs of employees.

## *2) Medical Discharge*

The Research Directorate also published its third discussion paper entitled "Medical Discharge — A Police Perspective". The discussion in this paper focused on the importance of reaching a balance between the interests of the employer and those of an incapacitated employee in a way that minimizes losses to both.

To illustrate how certain employers have dealt with this challenge, the paper reviewed the medical discharge policies and practices of eight organizations from both the public and private sectors. While it is clear that there is no single medical discharge policy which responds to all possible situations, there are common principles that employers, employees, medical boards, courts and tribunals have focused on:

- a) the impact on the employee;
- b) the impact on the employer;
- c) the consistency of treatment between employees under similar circumstances; and
- d) the application of the principles of natural justice, both procedurally and substan-

tively, in determining whether to discharge the employee.

This paper was distributed to 151 individuals and organizations for consultation purposes. As with other reports, to ensure a broad range of responses and ideas, the Committee did not limit distribution to police organizations. Comments received were published in a consultation report.

Respondents felt the issues raised in the paper, particularly the social and legal considerations, were significant in the discussion of medical discharge. Both parties, employer and employee, expressed an interest in fostering an atmosphere of fairness and co-operation in their relationship on matters pertaining to medical discharge. Generally, employers asserted that employees who cannot fulfil their obligations may be discharged, but that the employer retains a discretionary authority to accommodate the disabled employee.

The medical discharge paper and subsequent consultation process have provided a useful exchange of ideas and discussion of policies and practices in this difficult area. Through this process, the Research Directorate has helped to foster progressive, effective and informed policy-making throughout the police community: one police force studied has decided to review and revise its medical discharge policy in light of the results of the committee's research.

## *3) Upcoming topics*

Research has been completed on three projects highlighted in last



---

year's Annual Report as research requirements for 1989-90. These are in the areas of police dismissal procedures, employee assistance programs and post-complaint discipline.

The discussion paper on police dismissal procedures is ready for publication. This paper examines the characteristics and practices of disciplinary and non-disciplinary dismissal in Canadian police forces, and in certain private corporations. In addition, it outlines a range of options available for the development of future policies and procedures relating to police dismissal.

Research has also been completed on employee assistance programs. This paper will sketch the development of programs in government and in the private domain, will identify the advantages and disadvantages of a variety of models, and will discuss the potential impact of employee assistance programs on employee conduct leading to disciplinary action by the employer.

The paper on post-complaint discipline will discuss the disciplining of members of police forces following complaints from the public. It will include comparative information from organizations with decision-making authority in Canada and other countries. The paper will also discuss factors taken into account in making decisions on post-complaint disciplinary matters.

Consultation is continuing in relation to research priorities for 1990-91. One area of particular interest to the Committee is the examination of proper principles of disci-

pline. This will probably be the subject of a research paper in the near future.

The Committee extends its appreciation to all who gave generously of their time and expertise in the preparation and review of the research documents. Without the input of many individuals and organizations, the Committee's research program would not have progressed to its present state.

#### b) Seminar on Police Human Resource Management

As it has in previous years, the Committee held a seminar in Ottawa in March, 1990, on police human resource management. The program and the list of participants can be found in Annex 2.

This annual event has proved to be an important element of the Committee's research program. The seminar's main goal has been to provide a forum for open and frank discussion on police human resource issues which are likely to come before the Committee in its review of cases referred to it by the Commissioner of the RCMP. The Committee was honoured that the Solicitor General, the Honourable Pierre H. Cadieux, took time to open the seminar and speak to the participants. The Committee would like to acknowledge the support of J. Tait, Q.C., Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney-General of Canada, who also addressed the participants.

The same format used in previous years was retained: discussion based on research documents, both those previously distributed and those cur-

---

rently being produced. Topics addressed were medical discharge, police dismissal procedures, employee assistance programs and post-complaint discipline. The seminar helped to define the nature and scope of some of the problems facing the Committee and to begin the process of finding satisfactory solutions.

Discussion at the seminar forms an important element of the consultation phase in the production of research papers and also consolidates co-operative relationships among the organizations represented. Participation from across Canada brings new ideas and different perspectives to bear.

The chief of a police force in a major metropolitan area commended the Research Directorate of the Committee for its work and the consultation carried out in relation to medical discharge, as a result of which his force is reviewing its position. He saw attendance at the seminar as an opportunity for police forces to exchange views on enlightened human resource options. He said, "I'm very excited about what is going on today and I really think that I may be able to find some of the answers that our force is looking for." This comment and others like it which the Committee has received reinforce the value of the seminar and the Committee's research program.

#### c) Communications

As a communications element of its research program, the Committee distributed to all RCMP members a brochure entitled "Your Grievances and Appeals". This brochure is

designed to explain the mandate and activities of the Committee. It includes questions and answers, a selection of cases reviewed in 1988-89 and a brief overview of some issues the Committee wishes to resolve in future. Distribution of this brochure has resulted in many telephone calls to the Committee requesting additional information, advice on how to proceed with grievances and requests for copies of the discussion and consultation papers.

Through its monthly communiqué, the Committee seeks to maintain a dialogue with members of the RCMP to ensure that its role, mandate and independence continue to be understood. The publication informs RCMP members of the Committee's ongoing activities, including brief descriptions of grievances and appeals, recommendations in relation to them, conferences and meetings attended, and addresses given by the Chairman.

#### d) Speeches, Visits and Conferences

The Chairman addressed a number of organizations to acquaint them with the mandate of the Committee. Audiences included the Ontario Association of Chiefs of Police, the Canadian Association of Chiefs of Police, the RCMP Inspectors' Orientation and Development Course No. 17-2, the Symposium on Police Ethics, the Congress of the Quebec Federation of Policemen and the RCMP Executive Development Course.

The Committee was visited by the Honourable E.P. Pickering, Minister for Police and Emergency Services and Leader of the Government in New

---

South Wales, Australia, Lawrie Yeomans, his principal policy advisor, and Virginia Sipos, his executive officer. Another visitor was J.E. Hatton, a member of Parliament in New South Wales.

Members of the Committee attended the following conferences:

- the International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement;
- the Ontario Association of Chiefs of Police;
- the 5th Annual Conference of Canadian Administrative Tribunals;
- the RCMP Public Complaints Commission Annual Meeting;
- the 84th Annual Conference of the Canadian Association of Chiefs of Police;
- the Canadian Ombudsman Conference;
- the Ombudsman Staff Workshop;
- the Symposium on Police Ethics;
- the Quebec Federation of Policemen Conference;
- the Law Enforcement Human Resources Conference; and
- the Panel on Administrative Tribunals.

#### e) Consultation

To increase public awareness of the Committee, emphasis was placed on responding promptly to requests for information. During the year, the 1988-89 Annual Report, the consultation report on relocation, Discussion Paper 3: "Medical Discharge — A Police Perspective" and the consultation report on medical discharge

were distributed to parliamentarians, federal and provincial government departments, deputy ministers, attorneys general and solicitors general of the provinces and territories, members of the Canadian Association of Chiefs of Police and the Canadian Police Association, the Commissioner of the RCMP, the national executive of the RCMP's Division Staff Relations Representatives, police services across Canada, ombudsmen, heads of institutions, commissions, boards and advisory councils, major Canadian corporations, university and college libraries, management consultants, academics and interested individuals. Foreign institutions and police departments have also expressed an interest in receiving the Committee's research documents.

---

#### ADMINISTRATION

---

The Committee is a distinct organization under Schedule 1 of the *Financial Administration Act*, with a separate vote in the appropriation process; it reports to Parliament through the Solicitor General. Because of its size, it relies on the Solicitor General Secretariat for support services such as personnel and staff relations, and financial administration. Given the nature of these services and the impact they have on the operations of the Committee and the Secretariat, a Memorandum of Understanding has been signed between the two groups, outlining the parties' respective roles and responsibilities and establishing reasonable expectations for each.

---

The Committee is particularly appreciative of the contribution of its employees. Because of the size of the staff, each is called upon to play a key role in supporting the activities of the Committee and to demonstrate a high degree of flexibility and responsibility.

Reference has been made to the fact that the Committee will be receiving more referrals from the RCMP. The new interpretation of the Committee's jurisdiction and increased awareness of the Commit-

tee within the RCMP will hasten this result. As it has no control over the grievance process until a case is referred to it, the Committee cannot predict the level of its workload. However, if the last three months of the fiscal year are indicative of a continuing trend, the Committee's staff will be unable to cope with the number and complexity of RCMP referrals. In this case, the Committee will be forced to request additional resources for the balance of 1990-1991 and subsequent years.



---

### III

## ISSUES AND CONCERNS

---

---

#### POWER TO HOLD HEARINGS AND ISSUE DIRECTIVES

---

The RCMP has questioned the authority of the Committee to hold hearings to review the evidentiary basis for a decision of the Force. In one case where there were obvious contradictions in the evidence which had not been resolved within the internal Force process, the Chairman of the Committee received representations from the Force questioning the authority to hold a hearing *de novo*.

The Committee takes a firm stand on this issue. The new *RCMP Act* unequivocally permits the holding of hearings where further inquiry is warranted, or where the matter has not been sufficiently examined within the Force. That the Committee will receive evidence different from that previously given is an obvious possibility under the system established by Parliament; in this respect the *Act* follows numerous other review systems including the internal RCMP system under which the Commissioner may order a new hearing. It is the Committee's position that it may hold *de novo* hearings in cases of insufficiency of the internal Force process.

Even where the Committee sought clarification of narrow legal issues, it did not receive full co-operation. In two cases where the Chairman decided to forego the expense and complexity of a hearing by accepting legal representations orally and in writing, the parties were not

particularly responsive. In neither case did the parties make oral representations; in one case no representations of any kind were made pursuant to the notice given under section 8 of the Committee's *Rules of Practice and Procedure*.

It is unfortunate that neither the Committee nor, ultimately, the Commissioner could receive the benefit of full submissions on the fundamental issues involved. No blame is ascribed to the Commissioner; in his capacity as a quasi-judicial decision-maker, he could not be involved at this stage. The Force, through the Deputy Commissioner (Administration), has recently advised the Chairman that in view of the assistance Committee hearings give the Commissioner in his decision-making role, appropriate officers' representatives and Force counsel will appear at hearings involving either fact or law in future. The Committee is pleased that this issue has been resolved.

---

#### JURISDICTION OF THE COMMITTEE

---

In a discipline case not previously referred to which arose under the old *RCMP Act* but was referred for review pursuant to the new *RCMP Act*, the RCMP showed inconsistency in its position regarding the jurisdiction of the Committee.

The member had been charged with disobeying a lawful order and with disgraceful conduct against a female member of the Force, under subsections 25(a) and (o), respec-

---

tively, of the old *RCMP Act*. The Service Court had found the member guilty, fined him \$100 and recommended his dismissal from the Force.

The matter had been referred to the Committee for review in accordance with the position taken by the RCMP that, to the extent possible, all matters arising prior to June 30, 1988, would be so referred. Acknowledgements of receipt of the matter were sent to both parties; when it became apparent to the Chairman that a hearing would be required, notices to that effect under the new *RCMP Act* were sent. The parties also received other notices regarding the hearing; the member even requested a postponement under provisions of the Committee's *Rules of Practice and Procedure*.

A few days before the hearing was to begin, the Force questioned the Committee's jurisdiction for the first time. When the matter was discussed with the Commissioner, it was understood that the issue would not be raised at the hearing.

However, at the hearing, counsel for the Force took the position that the Committee had no jurisdiction, because the matter had been referred by "mistake". Counsel for the Force further argued that the Commissioner would make a Board of Review available to the member under the old *RCMP Act*. There was no statutory authority for such boards as the new *RCMP Act* had come into force. The matter was returned to the RCMP.

Notwithstanding the Service Court's findings, the matter was eventually settled internally with the con-

viction being affirmed, but the member receiving a reprimand rather than dismissal. It is questionable whether the interests of justice, the Force and the public were properly considered in arriving at this conclusion.

---

#### LEVEL I — AUTHORITY AND JURISDICTION

---

The new grievance procedure under the new *RCMP Act* came into force on June 30, 1988. It was to be expected that there would be a period during which corrections and adjustments would be required. Such corrections still seem necessary with regard to the identification of Level I authority in grievance matters.

The Commissioner's Standing Orders (Grievances) set out who has authority to adjudicate on grievances at the first level. The implementation of these Standing Orders has led to difficulties in identifying who actually has authority and the extent of that authority.

In certain cases divisions have sought assistance in a grievance from policy centres at Headquarters. Upon receiving a response, the division has deemed itself bound by the Headquarters "decision", thus shifting the responsibility to make the Level I decision to Headquarters. This has led to uncertainties in the process, as well as to lengthy delays before a decision could be made.

---

## ENSURING FAIRNESS

---

In Case 1 discussed above, the member undoubtedly was aware that a joint submission regarding his retention on the Force would be made to the Trial Officer when he pleaded guilty to the charge of disgraceful conduct. It is important to note the significance of the submission of the Appropriate Officer because, under the *Millhaven Fibres* test, that officer plays a large role in determining the continued value of the member to the Force.

The Committee Chairman stressed to the Commissioner the importance of ensuring fairness in light of the joint submission. The Commissioner decided to uphold the decision of the Trial Officer and rejected the Committee's recommendation and the member's appeal on June 23, 1989. In his decision, the Commissioner adopted a strict interpretation of the old *RCMP Act*, indicating that the Trial Officer could choose not to follow the joint submission because it was not binding upon him.

In *College of Physicians and Surgeons of Ontario v. Petrie and Shek v. Ontario College of Pharmacists* the Supreme Court of Ontario has held that the *audi alteram partem* rule requires that, in circumstances similar to this case, a person must be given an opportunity to make representations on the more severe penalty the disciplinary board intends to impose. In *Petrie*, Callaghan A.C.J.H.C. said (p.121, 122):

At the conclusion of the hearing, a joint submission was made to the committee by counsel on behalf of the college and on behalf of the appellant. On that occasion, both agreed that justice would be satisfied by a penalty of an unpublished reprimand. The committee, after hearing the joint submission, took a short recess and, upon resuming, made its findings as to conviction and then imposed the reprimand and the suspension above mentioned.

It is the imposition of the suspension that has caused us some concern. While it is within the jurisdiction of the committee to reject a joint submission, we are of the view that when a committee with disciplinary power rejects such a submission and proposes to impose a sentence of a more severe character, then the rule of *audi alteram partem* should be invoked, and the committee should afford counsel the opportunity to make representations addressing the issue of the more severe penalty.

It is our view that a tribunal imposing a more substantial penalty than that which has been recommended on a joint submission should follow carefully that fundamental principle and indicate to those appearing before it that it is considering imposing such a penalty and request submissions thereon.

The failure to accept the recommendation that the reprimand be unpublished and the imposition of the suspension involve potential economic consequences of a significant nature for the appellant. His counsel should have been afforded an opportunity to comment and make submissions in reference thereto.

---

## TYPES OF DISCIPLINE

---

Before the proclamation of Parts III to V of the new *RCMP Act* (1986), the Committee and the Commissioner had discussed the impact of the new provisions on cases which remained to be resolved on proclamation. In order to ensure fairness and to give members the benefit of the new legislation, the Commissioner indicated he would refer ongoing cases to the extent possible. The Committee has indeed reviewed a number of such cases. However it is somewhat surprising that, two years following proclamation, the Committee is still reviewing disciplinary cases processed by the Force under the old *Act*.

The Committee originally expected to review proceedings initiated under the old *Act* prior to proclamation. However, some referrals deal with proceedings initiated under the old *Act* after the new *Act* was proclaimed. This has led to a serious difficulty: under the former *RCMP Act*, service charges were laid by order of the Commissioner. The new *Act* does away with this procedure and preserves the impartiality of the Commissioner by limiting his involvement to the ultimate determination of a matter. One can easily understand the potential for an apprehension of bias where the appellant perceives that the Commissioner, *after* proclamation of the new *Act*, nonetheless chooses to order the laying of a charge he knows he may ultimately review on appeal.

One might have expected the Force and its members to realize that

they would benefit from following the "decriminalized" process under the new legislation, because it has changed from a penal approach (see the decision of the Supreme Court of Canada in *R. v. Wigglesworth*) to a labour relations one based upon correcting and improving behaviour.

---

## LEGAL ISSUES

---

### a) Burden of Proof and Evidentiary Questions

The old *RCMP Act* called for proof of service offences beyond a reasonable doubt, the standard of proof in criminal cases. Considering that the Supreme Court of Canada in *R. v. Wigglesworth* decided that major service offences had penal consequences, that standard of proof was appropriate.

The new *RCMP Act* is drafted quite differently. Gone are the possibility of imprisonment for one year and the references to offences, convictions, charges and sentencing. The *Act* now deals with allegations of contravention of the Code of Conduct and uses terminology commonly seen in labour relations settings. The allegation of contravention must be established on a balance of probabilities, the standard of proof applicable in civil cases.

Under the new *RCMP Act*, internal boards are not fettered by strict rules of evidence, provided that their process is fair. There are some difficulties in identifying the legal principles of evidence applicable to civil



---

cases, and this became obvious in a case referred to the Committee which was conducted entirely under the new *Act* (Case 3). Unfortunately, when the Chairman sought to clarify these issues, the parties did not respond with any representations.

Although the new *Act* allows greater freedom in evidentiary matters, contravention of the Code of Conduct can still be established only on the basis of properly received evidence. The progression from rules of criminal evidence requiring proof beyond a reasonable doubt to rules in civil cases where the burden of persuasion is upon a balance of probabilities must ensure that fairness prevails. As the Committee begins to receive disciplinary cases under the new *Act*, it will be monitoring the process with interest.

#### b) Character Evidence

A specific area where the Committee has noted the need for adjustments is in the consideration of character evidence. The Committee has reviewed grievance matters where a member's personnel and service files were offered as relevant records (Case 8). In one disciplinary matter (Case 3) these files were entered as exhibits for identification purposes; in fact, no reference was ever made to them.

A grievance is not to be decided on the grievor's personality but on the entitlements of all members in the same situation as the grievor. It is difficult to see how character evidence can play a part in the resolution of a grievance.

As far as disciplinary cases are concerned, character evidence can be adduced by the Force only if the member has put his or her character in issue. Disciplinary files cannot be simply thrown in for good measure or to "obtain a complete picture" when attempting to establish a contravention of the Code of Conduct.

In determining a sanction, the appropriate officer must first determine the range applicable to the established contravention. A member cannot be sanctioned on his or her whole life, although the member's background may be relevant in the determination of which sanction(s) will be applied.

#### c) Similar Fact Evidence

The rules relating to the admission of similar fact evidence in criminal cases also apply in civil cases.

Although Adjudication Boards under the new *Act* are not bound by strict rules of evidence, fairness demands a degree of circumspection in receiving similar fact evidence. It must first be determined whether what is being tendered as evidence is merely innuendo or rumour.

If there is evidence of allegedly similar facts, there must be a link between those facts and the alleged contravention to enable the drawing of inferences against the member. It will be necessary, for instance, to establish the close similarities between the incidents and between the identities of the authors of the incidents. The evidence tendered as similar fact must itself be established on a balance of probabilities and it

---

must enable a link to be made between past actions and present allegations.

d) Circumstantial Evidence

In Case 3, the Committee sought to clarify the applicability of the rule in *Hodge's Case* (concerning circumstantial evidence) to allegations of a contravention under the new *Act*.

The rules of evidence in civil cases clearly require that inferences must flow logically from the established circumstantial evidence. Even though the burden of persuasion is diminished, from proof beyond a

reasonable doubt to proof upon a balance of probabilities, conclusions must still be based upon evidence adduced and not upon speculation or conjecture. Where there is no evidence to support an inference, it cannot be drawn. Where the evidence is weak or displays obvious gaps, the inference sought to be drawn may not be logical, or may not satisfy the burden of persuasion. The Committee will continue to monitor the application of principles relating to circumstantial evidence to assess the fairness of Adjudication Board hearings and their decisions.

---

## IV

## LOOKING BACK

---

---

### STREAMLINED GRIEVANCE RECORDS

---

At the request of the Committee, the RCMP Staff Relations Branch took steps to streamline grievance records being referred to the Committee. As a direct result, the Committee is now receiving grievance files which have been organized in order to avoid duplication of material while preserving the integrity of the file. The physical size of the records has been reduced by about 75 per cent and they are now well organized, which makes them both more manageable and easier to review. This process requires the Staff Relations Branch to spend extra time preparing the records for referral; experience with the process in the coming year will assist in minimizing the delays involved. The Committee recognizes the ongoing contribution of the Staff Relations Branch in facilitating the grievance review process and wishes to thank them for their efforts.

---

### THE RIGHT TO ESTABLISH A UNION IN THE RCMP

---

An interesting decision was delivered by the Superior Court of Quebec on November 28, 1989. RCMP Staff Sergeant Gaëtan Delisle, "C" Division Staff Relations Representative and president of the "C" Division RCMP members' association, requested that the Quebec Superior Court declare section 109(4) of the *Canada Labour Code* and section 2(c) of the *Public Service Staff Relations Act*

null and void on the grounds that they contravene members' rights under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Staff Sergeant Delisle was seeking judicial review of a decision made by the Canada Labour Relations Board on August 26, 1986, not to certify a bargaining agent for RCMP members in "C" Division. The Board had decided that the *Public Service Staff Relations Act* excludes members of the RCMP.

Staff Sergeant Delisle claimed before the Superior Court that RCMP members have a fundamental right to unionize and that the above-mentioned sections contravene members' rights to freedom of association, to freedom of expression and to the right of equality, all guaranteed by the *Charter*.

In his decision Mr Justice Michaud of the Quebec Superior Court made several interesting points, which follow.

[Translation]

*The RCMP*

... the RCMP acts as the municipal police force in 191 municipalities in Canada, municipalities whose populations range from 1,500 to 200,000.

*Working conditions*

In November 1973, it was decided that the members of each RCMP division would elect a divisional representative to represent them in relations with management, in order to resolve any problems that might arise. Members of the RCMP are not unionized and cannot bargain collectively to change their working conditions. They have no separate grievance settlement procedure.



---

*Does the constitutional guarantee of freedom of association include the right to negotiate a collective agreement?*

The current system, whatever its merits, cannot be considered equivalent to union accreditation.

There is no doubt that workers who are deprived of any means of pressuring their employer are at a disadvantage compared with workers who have the right to bargain collectively.

The decision pointed out the limitations placed on the grievances that are referable to the External Review Committee under section 36 of the *RCMP Regulations* as listed earlier in this report. In relation to

these limitations, he made the following statement.

[Translation]

Transfers of a disciplinary nature do not fall under the jurisdiction of the External Review Committee. Whether or not a matter should be referred under the above-mentioned section 36(a) is subject to interpretation. It is the RCMP alone that decides on this interpretation.

Therefore, one cannot claim that the members of the RCMP enjoy the same protection as workers who have union accreditation.

The words of the presiding judge should provoke interesting discussion on these important issues.

---

CONSULTATION WITH THE  
PROVINCES

---

While the Committee engages in continuing discussions with a wide variety of groups and individuals, it has not had the opportunity to conduct a general review of its role and mandate since 1988. The Committee believes it is now time to review the system which was created by the amendments to the *RCMP Act* with the various parties which were to benefit from them. Among these parties are the attorneys general and solicitors general of the federal, provincial and territorial governments.

Following the publication of this report, it is the Committee's intention to begin a process of consultation with representatives of all levels of government with a view to presenting Parliament, in the next annual report, a comprehensive review of the Committee's role as it is perceived by different groups. The Committee will also consult with the Commissioner and with members' representatives within the RCMP.

The Committee believes it is important that it and the associated internal structures in the RCMP evolve to meet the changing needs of society, the Force and its members throughout the 1990s. In order to ensure this, extensive, continuing consultations are necessary and desirable.



---

## VI

## ANNEXES

---

1. List of 17 items which the Commissioner has included within the scope of sub-paragraph 36(a) of the *RCMP Regulations*
2. Seminar on Police Human Resource Management
3. Cases, Acts and Regulations Cited in this Report



**List of 17 items which the Commissioner has included within the scope of sub-paragraph 36(a) of the *RCMP Regulations***

1. Classification of Civilian Member Positions Where the Public Service Classification Standards are Utilized.
2. Language Profile of Positions Advertised in Job Opportunity Bulletins.
3. RCMP Travel Directives.
4. Civilian Member Dental Plan.
5. Foreign Services Directive.
6. Provision of Counsel and the Payment of Legal Fees and Disbursements.
7. Smoking in the Work Place.
8. Living Accommodations Charges Directives.
9. Conflict of Interest.
10. Secondary Employment for Civilian Members.
11. Harassment in the Workplace.
12. Occupational Health and Safety.
13. Parking Charges.
14. Charter of Rights and Freedoms i.e. Discrimination on the Basis of Age, Religion, Sex, Retirement Age, etc.
15. Access to Information Based on the Collection, Use and Release of Information, i.e. Personal Information is Released and Member is Penalized Based on the Information Released.
16. Incentive Awards Program.
17. Claims Against Members by the Force in Connection with the Loss or Damage to Property Owned, Leased, or in the Care and Control of the Force.





## *Seminar on Police Human Resource Management*

Thursday 22 March 1990

### **Opening of the Seminar**

#### **Welcome and Presentation of the Program**

The Honourable René J. Marin, O.M.M., Q.C., L.L.D.  
Chairman, RCMP External Review Committee

#### **Opening Remarks**

The Honourable Pierre H. Cadieux, P.C., M.P.  
Solicitor General of Canada

Mr Cadieux was first elected to the House of Commons in 1984. Mr Cadieux was Minister of Labour from 1986 until 1989 and Minister of Indian Affairs and Northern Development until his appointment as Solicitor General on 23 February 1990. Previously he served on the Justice and Solicitor General Committee of the House of Commons. He is a graduate of the Université de Montréal and McGill and is a member of the Barreau du Québec.

#### **Police Dismissal Procedures: an overview**

Mr Darrell Kean has researched the topic of police dismissals for the Committee. Mr Kean was a member of the Vancouver City Police Force from 1977 until 1989. He was seconded to the Justice Institute of British Columbia from 1986 until 1989 and was responsible for the human relations section. The results of Mr Kean's research for the Committee will form the basis of a Committee Discussion Paper. Mr Kean will be presenting an overview of the results of his research.

#### **Medical Discharge: a follow-up**

At the 1989 Seminar, the subject of Medical Discharge was discussed for the first time. Since then, the ERC has published a Discussion Paper and a Consultation Report on this subject. The Discussion paper focused on the experiences of three police forces: Ottawa, Metropolitan Toronto and the Québec Provincial Police. Representatives of each of these forces have been asked to make a few comments on these publications.

Ottawa: Chief Thomas Flanagan, S.C.

Toronto: Staff Inspector Jim Shaw

Québec: Lieutenant Carmel Patry

---

## **Discussion**

The discussion, moderated by Ms F. Jennifer Lynch, Vice Chairman of the Committee, will cover the issues raised during the presentations on Police Dismissal Procedures and Medical Discharge. Participants are invited to draw comparisons between their own areas and those presented or to express views about the alternatives presented.

## **Employee Assistance Programs**

Dr Shimon Dolan and Dr Jacob Wolpin have been engaged by the Committee to conduct research into Employee Assistance Programs in Canada. Dr Dolan will present an overview of the results of this research. The research will form the basis of a Committee Discussion paper.

One of the primary targets of employee (or members') assistance programs in the police community is stress related illness and difficulties. Two speakers will deal with stress in the police context:

Sgt Lloyd MacKillop, of the Waterloo Regional Police Force, will present an overview of the stress management program used by Waterloo Regional Police. Sgt MacKillop is well known in the police community for his work and knowledge about police stress.

Dr Dan Lee, the RCMP's acting Chief psychologist since 1987, will present an overview of stress management and the Members' Assistance Program in the RCMP. Prior to joining the RCMP, Dr Lee was Director of the Counselling Service at the University of Ottawa.

## **Discussion**

The discussion, moderated by Ms Joanne McLeod, a member of the Committee, will centre on the question of stress and how an employee assistance program can assist members of police forces in coping with stress and other problems. It is hoped that participants will gain a better understanding of the problems associated with stress and possible ways of dealing with them through an EAP.

---

## **Post-complaint Discipline: an overview**

- Dr Clifford Shearing is a Professor at the University of Toronto's Centre of Criminology. Professor Shearing was Director of Research to the Commission of Inquiry relating to public complaints, internal discipline and grievance procedures of the RCMP. He has written extensively on police matters. On behalf of the Committee, he has conducted research into the question of disciplinary action taken against a police officer as a result of a complaint by a member of the public; he will talk about his findings. The results of his research will form the basis of a Committee Discussion Paper.

## **Practices in Selected Jurisdictions: a provincial perspective**

The Committee has invited three experts to make short presentations on the subject of post complaint discipline in their jurisdictions:

British Columbia	Ms Mary Saunders is a member of the British Columbia Police Commission.
Québec	Ms Marlene Jennings is a member of the Québec Police Commission.
Nova Scotia	Mr Barry Alexander is Chairman of the Nova Scotia Police Review Board.

## **Discussion**

Moderated by Mr William Millar, a member of the Committee, the discussion will focus on the practices and procedures of post-complaint discipline. What role should the complainant play? How should the interests of society, the complainant, the member and the force be balanced? What are these interests? Is one more important than the others? Are they really all that different?

## **Review of the Day in a Wider Context**

The Committee has asked Dr Irvin Waller, Professor of Criminology, University of Ottawa, to attend the Seminar and act as Rapporteur for the day. He will summarise the presentations and discussions and attempt to place them in the wider context of policing in general.

---

## **Closing Remarks**

The Honourable René J. Marin, O.M.M., Q.C., L.L.D.  
Chairman  
RCMP External Review Committee

## **Participating Agencies**

### **Police Forces**

Calgary Police Service  
Durham Regional Police Force  
Edmonton Police Service  
Gatineau Police Force  
Haldimand-Norfolk Regional Police Force  
Hamilton-Wentworth Regional Police Force  
Metropolitan Toronto Police Force  
Ottawa Police Force  
Peel Regional Police Force  
Quebec Provincial Police  
Regina Police Service  
Royal Newfoundland Constabulary  
Royal Canadian Mounted Police  
Vancouver Police Department  
Waterloo Regional Police Force  
York Regional Police Force

### **Associations**

Alberta Federation of Police Associations  
Canadian Association of Chiefs of Police  
Canadian Police Association  
Fraternité des policiers de la Communauté urbaine de Montréal Inc.  
La Fédération des Policiers du Québec  
National Executive, RCMP Divisional Staff Relations  
Representatives  
Ontario Provincial Police Association  
Police Association of Ontario  
Police Association of Nova Scotia

### **Others**

Canadian Security Intelligence Service  
Nova Scotia Police Review Board  
RCMP Public Complaints Commission  
Solicitor General of Canada

**Cases Cited in this Report**

*College of Physician and Surgeons of Ontario v. Petrie* (1989), 37 Admin. L.R. 119 (Ont. Div. Ct.).

*Fedorciuk v. Commissioner of the RCMP*, [1989] 2 F.C. 400.

*Hodge's Case (1838)*, 2 Lewin 227, 168 E.R. 1136.

*Milhaven Fibres*, quoted in *Re Fleuwelling and Adjudication Board Established by the Public Service Staff Relations Board et al.* (1985), 24 D.L.R. (4th) 274 (F.C.A.).

*R. v. Wigglesworth*, [1987] 2 S.C.R. 541.

*Shek v. College of Pharmacists* (26 April, 1988), unreported, (Ont. Div. Ct.).

**Acts Cited in this Report**

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Schedule B, *Constitution Act, 1982* (the *Charter*).

*Canada Labour Code*, R.S.C. 1985, c.L-2.

*Financial Administration Act*, R.S.C. 1985, c.F-11.

*Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1985, c.P-35.

*RCMP Act*, R.S.C. 1985, c. 8 (2nd supp.) (the new *RCMP Act*).

*RCMP Act*, R.S.C. 1985, c. R-10 (the old *RCMP Act*).

**Regulations Cited in this Report**

*RCMP External Review Committee Rules of Practice and Procedure*, SOR/88-313, 1988 *Canada Gazette* Part II, p. 2756.

*Royal Canadian Mounted Police Regulations*, 1988, SOR/88-361, 1988 *Canada Gazette* Part II, p. 3181, as amended by SOR/89-581, 1989 *Canada Gazette* Part II, p. 4918. ( *RCMP Regulations* ).

Commissioner's Standing Orders (Grievances) SOR/88-362, 1988 *Canada Gazette* Part II, p. 3205, as amended by SOR/88-412, 1988 *Canada Gazette* Part II, p. 3570 and SOR/89-486, 1989 *Canada Gazette* Part II, p. 4348.











Table de jurisprudence et de législation citées

- College of Physicians and Surgeons of Ontario v. Petrie (1989), 37 Admin. L.R. 119 (C. Div. Ont.)
- Fedoruk c. Commissaire de la GRC, [1989] 2 C.F. 400
- Affaire Hodge (1838), 2 Lewin 227; 168 E.R. 1136
- Milbaven Fibres, cité dans *Re Flewelling and Adjudication Board Established by the Public Service Staff Relations Board et al.* (1985), 24 D.L.R. (4th) 274 (C.A.F.)
- R. c. Wigglesworth, [1987] 2 R.C.S. 541
- Sbek v. College of Pharmacists (26 avril 1988), inédit (C. Div. Ont.)

Lois citées

- Charte canadienne des droits et libertés, annexe B, Loi constitutionnelle, 1982 (la Charte)
- Code canadien du travail, L.R.C. 1985, chap. L-2
- Loi sur la gestion des finances publiques, L.R.C. 1985, chap. F-11
- Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, L.R.C. 1985, chap. P-35
- Loi sur la GRC, L.R.C. 1985, chap. 8 (2<sup>e</sup> suppl.) (la nouvelle Loi sur la GRC)
- Loi sur la GRC, L.R.C. 1985, chap. R-10 (l'ancienne Loi sur la GRC)

Règlements cités

- Règles de pratique et de procédure du Comité externe d'examen de la GRC, DORS/88-313, 1988 Gazette du Canada Partie II, p. 2756.
- Règlement de la Gendarmerie royale du Canada, 1988, DORS/88-361, 1988 Gazette du Canada Partie II, p. 3181, tel que modifié par DORS/89-581, 1989 Gazette du Canada Partie II, p. 4918 (Règlement de la GRC).
- Consignes du Commissaire (Grieks) DORS/88-362, 1988 Gazette du Canada Partie II, p. 3205, tel que modifié par DORS/88-412, 1988 Gazette du Canada Partie II, p. 3570 et DORS/89-486, 1989 Gazette du Canada Partie II, p. 4348.

La Sécurité publique de Gatineau  
 La Gendarmerie royale du Canada  
 La force policière régionale de Haldimand-Norfolk  
 La force policière régionale de Hamilton-Wentworth  
 Le Royal Newfoundland Constabulary  
 La Police d'Ottawa  
 La force policière régionale de Peel  
 La Sûreté du Québec  
 Le service de police de Regina  
 La force policière du grand Toronto  
 Le service de police de Vancouver  
 La force policière régionale de Waterloo  
 La force policière régionale de York

### Associations

Alberta Federation of Police Associations  
 Canadian Association of Chiefs of Police  
 Canadian Police Association  
 Exécutif national, représentants divisionnaires des relations  
 fonctionnelles de la GRC  
 Fraternité des policiers de la Communauté urbaine de Montréal Inc.  
 La Fédération des Policiers du Québec  
 Ontario Provincial Police Association  
 Police Association of Ontario  
 Police Association of Nova Scotia

### Autres

La Commission de la révision de la police de la Nouvelle-Écosse  
 La Commission des plaintes du public contre la GRC  
 Le Service canadien du renseignement de sécurité  
 Le Solliciteur général du Canada

suite à une plainte d'un membre du public. Il fera un exposé de sa recherche dont les résultats serviront de base pour un document de recherche du Comité

## Pratiques qui relèvent de compétences particulières: une optique provinciale

Le Comité a invité trois experts à faire de brèves interventions pour expliquer comment la question de discipline à la suite d'une plainte du public est traitée dans leur compétence:

Colombie	Mr Mary Saunders est membre de la
britannique	Commission de police de la Colombie britannique
Québec	Marlene Jennings est membre de la Commission de
	Police du Québec
Nouvelle-	Mr Barry Alexander est président de la
Écosse	Commission de révision de la police de la Nouvelle-
	Écosse.

## Discussion

Animée par M. William Millar, membre du Comité, la discussion portera sur les pratiques et les procédures de discipline consécutives à une plainte du public. Quel est le rôle du plaignant? Comment balancer les intérêts de la société, du plaignant, du membre et de la force policière? Quels sont ces intérêts? Lesquels priment? Sont-ils vraiment différents?

## Aperçu de la journée dans un contexte plus large

Le Comité a demandé au docteur Irvin Waller, professeur de criminologie à l'Université d'Ottawa, d'être présent au Séminaire et d'agir à titre de rapporteur de la journée. Il fera le résumé des présentations et des discussions dans le contexte policier en général.

## Fermeture du Séminaire

L'honorable René J. Marin, O.M.M., C.R., LL.D.  
Président  
Comité externe d'examen de la GRC

## Présence

## Forces policières

Le service de police de Calgary  
La force policière régionale de Durham  
Le service de police d'Edmonton

**Discussion**

Animée par M<sup>e</sup> F. Jennifer Lynch, vice-présidente du Comité, la discussion portera sur les questions soulevées lors des présentations sur les procédures de renvoi des services policiers et le renvoi pour raisons médicales. Les participants seront invités à partager leurs expériences et à faire des analogies touchant les autres commentaires et suggestions soulevés.

### **Les programmes d'aide aux employés**

Les docteurs Shimon Dolan et Jacob Wolpin font de la recherche pour le Comité sur des programmes d'aide aux employés au Canada. Le docteur Dolan donnera un exposé sur les résultats de leur recherche. Ces résultats serviront de base pour un document de recherche. Un des objectifs primaires des programmes d'aide aux employés (ou aux membres) dans la communauté policière touche les maladies et problèmes associés au stress. Deux personnes feront des présentations axées sur le stress dans le milieu policier:

Le sergent Lloyd MacKillop, de la force policière régionale de Waterloo, donnera un exposé du programme de gestion de stress de sa force policière. Le sergent MacKillop est bien connu dans la communauté policière pour son expertise touchant le stress chez les policiers.

Le docteur Dan Lee, le psychologue en chef par intérim de la GRC depuis 1987, expliquera la gestion du stress et le programme d'aide aux membres à la GRC. Avant de se joindre à la GRC, le docteur Lee était le directeur du service de counselling à l'Université d'Ottawa.

### **Discussion**

Animée par M<sup>e</sup> Joanne McLeod, membre du Comité, la discussion portera sur les questions de stress et sur un Programme d'aide aux employés qui saura apporter une solution aux problèmes dus au stress ainsi que d'autres problèmes chez les policiers. Le but de cette discussion est de permettre aux participants de mieux comprendre les problèmes associés au stress et d'apprécier comment un programme d'aide aux employés puisse les aider à solutionner ces problèmes.

### **Mesures disciplinaires consécutives à des plaintes: un aperçu**

Le docteur Clifford Shearing est un professeur au Centre de criminologie de l'Université de Toronto. Le professeur Shearing était directeur de recherche pour la Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la GRC. Il est l'auteur de plusieurs commentaires sur la police. Il a fait une recherche pour le Comité sur les questions associées à la discipline d'un policier



*Séminaire sur la gestion des ressources humaines policières*  
le jeudi 22 mars 1990

**Ouverture du Séminaire**

**Mot de bienvenue et présentation du programme**  
L'honorable René J. Martin, O.M.M., c.r., LL.D.  
Président du Comité exécutif d'examen de la GRC

**Allocution d'ouverture**

L'honorable Pierre H. Cadieux, C.P., député  
Soliciteur général du Canada

Mr Cadieux est élu pour la première fois à la Chambre des communes en 1984. Il est nommé ministre du Travail en 1986 et ministre des Affaires indiennes et du Nord en 1989. Il est nommé Soliciteur général du Canada le 23 février 1990. Il a déjà été membre du Comité permanent sur la justice et le Soliciteur général de la Chambre des communes. Il est diplômé des universités de Montréal et McGill et est membre du Barreau du Québec.

**Procédures de renvoi des services policiers: vue d'ensemble**

Le Comité a demandé à M. Darrell Kean de faire de la recherche dans le domaine des procédures de renvoi des services policiers. M. Kean a été membre de la force policière de la ville de Vancouver de 1977 à 1989. De 1986 à 1989, il était affecté à l'Institut de justice de la Colombie-britannique comme responsable des ressources humaines. Les résultats de sa recherche pour le Comité serviront de base pour un document de recherche. M. Kean présentera une vue d'ensemble des résultats de sa recherche.

**Renvoi pour raisons médicales: un suivi**

En 1989 la question du renvoi pour raisons médicales a été abordée pour la première fois au Séminaire. Depuis lors, le Comité a publié un document de recherche et un compte rendu de la consultation sur ce sujet. Le document de recherche avait surtout porté sur les expériences de trois forces policières: Ottawa, le grand Toronto et la Sûreté du Québec. Un représentant de chacune de ces forces fera une brève intervention sur ces documents.

Ottawa: Le chef de police, M. Thomas Flanagan, E.C.  
Toronto: L'inspecteur d'état-major Jim Shaw  
Québec: Le lieutenant Carmel Parry





## ANNEXE I

1. Classification des postes des membres civils lorsque les normes de classification de la fonction publique sont utilisées.
2. Profil linguistique des postes annoncés dans les bulletins sur les possibilités d'emploi.
3. Directive de la GRC sur les voyages.
4. Régime dentaire des membres civils.
5. Directive sur le service extérieur.
6. Services d'avocat-conseil et paiement des honoraires et des dépenses juridiques.
7. Usage du tabac en milieu de travail.
8. Directive sur les frais perçus pour les logements.
9. Conflits d'intérêts.
10. Cumul d'emplois par les membres civils.
11. Harcèlement en milieu de travail.
12. Santé et sécurité au travail.
13. Frais de stationnement.
14. Charte des droits et libertés, c.-à-d. discrimination fondée sur l'âge, la religion, le sexe, l'âge de la retraite, etc.
15. Accès à l'information basé sur la collecte, l'utilisation et la communication de renseignements, p.ex. lorsque des renseignements personnels sont divulgués et que le membre est pénalisé en fonction des informations communiquées.
16. Programme de primes à l'initiative.
17. Réclamations portées contre des membres par la Gendarmerie concernant la perte ou l'endommagement de biens que possède ou loue la Gendarmerie ou dont elle a la responsabilité.



1. Liste des 17 sujets que le Commissaire a inclus dans le champ d'application de l'alinéa 36a) du *Règlement de la GRC*
2. Séminaire sur la gestion des ressources humaines policières
3. Table de jurisprudence et de législation citées



Le Comité a régulièrement des discussions avec des groupes et des individus très variés, mais il n'a pas eu l'occasion de reconsidérer son rôle et son mandat depuis 1988. Le Comité croit que le moment est venu de réexaminer le système mis sur pied par suite des modifications à la *Loi sur la GRC* avec les diverses parties qui devaient en profiter. Parmi elles se trouvent les procureurs généraux et les solliciteurs généraux des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

Après la publication de ce rapport, le Comité a l'intention d'amorcer une série de consultations avec des représentants de tous les niveaux de gouvernement en vue de présenter au Parlement, dans son prochain rapport annuel, une vaste étude de son rôle basée sur la perception de différents groupes. Il consultera également le Commissaire et des représentants des membres de la GRC.

Le Comité croit important que son organisme et les structures inter-nes connexes de la GRC évoluent pour répondre aux besoins changeants de la société, de la GRC et de ses membres dans les années 90. Pour ce faire, il est nécessaire et souhaitable de tenir en permanence de vastes consultations.

On ne peut donc pas prétendre que les membres de la GRC jouissent de la même protection que ceux qui jouissent de l'accréditation syndicale.

Les propos du juge président devraient provoquer des discussions intéressantes sur ces importantes questions.

représentant divisionnaire dont le mandat est de les représenter auprès de la Direction afin de solutionner les problèmes qui peuvent survenir.

Les membres de la GRC ne sont pas syndiqués et ne peuvent négocier collectivement leurs conditions de travail. Ils ne bénéficient pas d'un régime indépendant de règlement des griefs.

*La liberté d'association comprend-elle à titre de garantie constitutionnelle le droit de négocier une convention collective?*

Le système présentement en vigueur, quels qu'en soient les mérites, ne peut être considéré comme l'équivalent d'une accreditation syndicale.

Il n'y a pas de doute que le salarié qui est privé de tout moyen de pression sur son employeur est désavantagé par rapport au salarié qui bénéficie du droit à la négociation collective.

Le juge a également souligné les limitations apportées aux griefs pouvant être renvoyés devant le Comité externe d'examen aux termes de l'article 36 du *Règlement de la GRC*, qui a déjà été énoncé dans le présent rapport. Voici ce qu'il a dit à ce sujet:

Les mutations de nature disciplinaire ne tombent pas sous la juridiction du Comité externe. Savoir si une question doit être référée sous l'article 36a) précité est sujet à interprétation. C'est la GRC qui décide seule de cette interprétation.



CLASSEMENT RATIONNEL DU  
CONTENU DES DOSSIERS SUR LES  
GRIEFS

*travail dans la fonction publique du*  
fait qu'ils violent les droits dont jouis-  
sent les membres en vertu de la  
*Charte canadienne des droits et*  
*libertés.*

Le sergent d'état-major Delisle  
voulait une révision judiciaire de la  
décision, rendue par la Conseil cana-  
dien des relations du travail le 26  
août 1986, de ne pas accrédi-  
ter un agent négociateur pour les membres  
de la GRC de la Division «C». Le Con-  
seil avait statué que la *Loi sur les*  
*relations de travail dans la fonction*  
*publique* exclut les membres de la

GRC.

Le sergent d'état-major Delisle a

déclaré devant la Cour supérieure que  
se syndiquer est un droit fondamental  
des membres de la GRC et que les  
dispositions susmentionnées violent  
certains des droits et des libertés  
fondamentales que leur garantit la  
*Charte*, à savoir le droit à l'égalité et  
la liberté d'association et d'expres-  
sion.

Dans l'énoncé de son jugement,  
le juge Michaud de la Cour supérieure  
du Québec a soulevé plusieurs points  
intéressants, que voici :

*La GRC*

... la GRC agit à titre de police  
municipale dans 191 municipali-  
tés au Canada, municipalités  
dont la population varie de 1 500  
âmes à 200 000 âmes.

*Les conditions de travail*

En novembre 1973, il fut décidé  
que dans chaque division de la  
GRC, les membres élisent un

À la demande du Comité, la Sous-  
direction des relations fonctionnelles  
à la GRC classe rationnellement le  
contenu des dossiers sur les griefs  
renvoyés devant le Comité. Le Comité  
reçoit donc maintenant des dossiers  
qu'on a épurés pour éliminer les répé-  
titions tout en préservant leur inté-  
grité. Le volume de chaque dossier a  
ainsi été réduit d'environ 75 pour  
cent; ils sont plus faciles à manier et à  
examiner. La Sous-direction des rela-  
tions fonctionnelles doit consacrer  
plus de temps à l'établissement des  
dossiers; le délai de préparation  
devrait raccourcir durant la pro-  
chaine année au fur et à mesure  
qu'elle se familiarisera avec la nou-  
velle façon de procéder. Le Comité  
désire remercier la Sous-direction des  
efforts incessants qu'elle déploie pour  
lui faciliter la tâche.

LE DROIT D'ÉTABLIR UN SYNDICAT  
À LA GRC

Une intéressante décision a été ren-  
due par la Cour supérieure du Qué-  
bec le 28 novembre 1989. Un sergent  
d'état-major à la GRC, Gaétan Delisle,  
représentant des relations fonction-  
nelles et président de l'association  
des membres à la Division «C», avait  
demandé que la Cour déclare nul et  
non avenue le paragraphe 109(4) du  
*Code canadien du travail* et l'alinéa  
2 e) de la *Loi sur les relations de*

l'existence d'un lien entre les actions antérieures et les allégations en cause.

#### d) Preuve circonstancielle

Dans le cas n° 3, le Comité a cherché à déterminer si la règle suivie dans l'*affaire Hodge* (concernant la preuve circonstancielle) s'appliquait aux conventions alléguées en vertu de la nouvelle Loi.

Dans les causes civiles, les règles de la preuve exigent clairement que les conclusions découlent logiquement de la preuve circonstancielle établie. Même si le fardeau de persuasion est réduit maintenant que la preuve hors de tout doute raisonnable a été remplacée par la preuve basée sur la prépondérance des probabilités, les déductions doivent encore se fonder sur des éléments de preuve produits et non sur des conjectures. On ne peut tirer une conclusion qui ne s'appuie sur aucun élément de preuve. Si les éléments de preuve sont faibles ou présentent d'évidentes lacunes, peut-être que la conclusion qu'on cherche à dégager ne sera pas logique ou ne permettra pas de s'acquitter du fardeau de persuasion. Le Comité continuera de surveiller l'application des principes concernant la preuve circonstancielle afin d'évaluer l'équité des audiences et des décisions du comité d'arbitrage.

moralité du membre est mise en cause. Lorsqu'on essaie d'établir une convention au code de contrôle-gie, on ne peut ajouter des dossiers simplement pour faire bonne mesure ou pour «obtenir un tableau complet de la situation».

Avant de déterminer une mesure disciplinaire, l'officier compétent doit délimiter le champ de sanction applicable à la convention établie. Un membre ne peut être puni d'après l'ensemble de sa vie, bien que ses antécédents puissent aider à déterminer la(les) sanction(s) à lui imposer.

#### c) Preuve de faits similaires

Les règles régissant l'admission de preuve de faits similaires dans les causes criminelles s'appliquent également dans les affaires civiles.

Même si, aux termes de la nouvelle Loi, les comités d'arbitrage ne sont pas assujettis à des règles strictes de la preuve, l'équité exige qu'ils soient prudents avant de recevoir la preuve de faits similaires. Ils doivent d'abord s'assurer que ce qui est offert comme élément de preuve n'est pas simplement une insinuation ou une rumeur.

Si des faits qu'on prétend similaires sont présents en preuve, il doit exister un lien entre ces faits et la convention alléguée pour qu'on puisse tirer des conclusions défavorables au membre. Il faudra, par exemple, établir des similitudes étroites entre les incidents et entre l'identité de leur auteur. Les éléments de preuve présentés comme faits similaires doivent eux-mêmes être établis selon la prépondérance des probabilités et doivent permettre de montrer

Souligions que, même si la nouvelle *Loi* laisse une plus grande liberté en matière de preuve, toute dérogation au code de déontologie ne peut encore être établie qu'à partir d'éléments de preuve dûment reçus. Le remplacement des règles de la preuve suivies au criminel, qui exigent l'établissement de preuve hors de tout doute raisonnable, par les règles appliquées dans les affaires civiles, où la norme de persuasion est une preuve basée sur la prépondérance des probabilités, doit garantir la primauté de l'équité. Maintenant que le Comité commence à recevoir des cas de discipline en vertu de la nouvelle *Loi*, il surveillera la procédure avec beaucoup d'intérêt.

b) Preuve de moralité

L'un des aspects qui nécessitent des ajustements, selon le Comité, est la prise en considération de la preuve de moralité. Le Comité a examiné des cas de grief où la fiche de service du membre et le dossier du personnel ont été présentés comme étant des documents pertinents (cas n° 8). Dans une affaire de discipline (cas n° 3), on a enregistré ces dossiers comme pièces à des fins d'identification; en réalité, on n'en a jamais fait mention.

Un grief ne doit pas être tranché d'après la personnalité du plaignant, mais selon les droits qu'ont tous les membres se trouvant dans la même situation que lui. On ne voit pas très bien comment une preuve de moralité peut jouer un rôle dans le règlement d'un grief.

En ce qui concerne les cas de discipline, la GRC peut produire une preuve de moralité seulement si la

GRC, il fallait prouver hors de tout doute raisonnable que le membre avait manqué à son devoir, ce qui correspond à la norme de preuve suivie dans les procédures criminelles. Étant donné que la Cour suprême du Canada a jugé, dans l'affaire *R. c. Wiglesworth*, que les manquements graves au devoir avaient bel et bien des conséquences sur le plan criminel, la norme de preuve était appropriée.

La nouvelle *Loi sur la GRC* présente des différences assez importantes. Elle ne prévoit plus de peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à un an, et il n'y est plus question de manquements au devoir, de déclarations de culpabilité, d'accusations ni de sentences. La *Loi* parle plutôt de contraventions alléguées au code de déontologie et on y emploie la terminologie couramment utilisée dans le domaine des relations de travail. La contravention alléguée doit être établie selon la prépondérance des probabilités, qui est la norme de preuve applicable dans les causes civiles.

Selon la nouvelle *Loi sur la GRC*, les comités internes ne sont pas obligés de suivre strictement les règles de la preuve, pourvu que leur manière de procéder soit équitable. La détermination des principes de la preuve applicables dans les causes civiles pose certaines difficultés, comme le montre clairement un cas renvoyé devant le Comité qui a été traité entièrement suivant la nouvelle *Loi* (cas n° 3). Malheureusement, lorsque le président a invité les parties à présenter des observations pour éclaircir cet aspect, elles n'ont pas répondu.



Le Comité s'attendait au départ à examiner des procédures intentées aux termes de l'ancienne *Loi* avant la promulgation. Cependant, certains renvois ont trait à des procédures engagées conformément à l'ancienne *Loi* mais après l'adoption de la nouvelle. Cela soulève un sérieux problème: selon l'ancienne *Loi*, les accusations consécutives à des manquements au devoir étaient formulées sur l'ordre du Commissaire. Dans la nouvelle *Loi*, on a abandonné cette façon de procéder et on préserve l'impartialité du Commissaire en limitant son intervention à la prise de la décision finale. On comprendra facilement que l'appelant puisse craindre une attitude partielle lorsqu'il s'aperçoit que le Commissaire, après la promulgation de la nouvelle *Loi*, choisit néanmoins d'ordonner la rédaction d'une accusation qu'il examinera lui-même ultérieurement si elle est portée en appel. On aurait espéré que la GRC et ses membres comprennent qu'ils auraient intérêt à suivre la procédure «d'éciminalisée» prévue dans la nouvelle *Loi* puisque, au lieu de considérer les causes sous un angle criminel (voir la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire R. c. *Wigglesworth*), on les envisage maintenant dans l'optique des relations de travail en vue de rectifier et d'améliorer la conduite des contrevenants.

## QUESTIONS JURIDIQUES

a) Fardreau de la preuve et questions relatives à la preuve En vertu de l'ancienne *Loi sur la*

sévère, la règle de l'*audi alteram partem* devrait être invoquée et le comité devrait permettre à l'avocat de formuler des observations concernant l'imposition d'une telle sanction. À notre avis, un tribunal imposant un châtiment plus dur que celui qui avait été recommandé dans une argumentation conjointe devrait respecter soigneusement ce principe fondamental; il devrait signaler aux personnes comparaisant devant lui son intention d'imposer une telle sanction et leur demander s'ils ont des arguments à faire valoir.

## TYPES DE DISCIPLINE

Avant la promulgation des Parties III à V de la nouvelle *Loi sur la GRC* (1986), le Comité et le Commissaire ont discuté de l'incidence des nouvelles dispositions sur les cas qui demeurent à être résolus au moment de leur adoption. Pour assurer aux membres un traitement équitable et les faire profiter des nouvelles dispositions, le Commissaire a indiqué qu'il renverrait dans la mesure du possible les cas encore à l'étude. Le Comité a de fait examiné un certain nombre de ces cas. Il est néanmoins un peu étonnant que deux ans après la promulgation des dispositions législatives, les cas traités par la GRC en vertu de l'ancienne *Loi* constituent encore le gros de son travail.

Les Consignes du Commissaire (Grîefs) indiquent qu'à l'autorité voulue pour statuer sur les grîefs au niveau I, l'application de ces consignes a soullevé des difficultés, en ce sens qu'on ne savait trop qui détenait véritablement les pouvoirs et quelle était l'étendue de ces pouvoirs. Il est arrivé que les divisions demandent aux centres de décision à l'Administration centrale de les aider à résoudre un grîef. Se croyant obligées de respecter la « décision » qui leur était communiquée, elles se sont trouvées à transférer à l'Administration centrale la responsabilité de cette prononciation. Cela a provoqué des incertitudes relativement à la procédure, en plus de retarder la prise de décision.

## DROIT À L'ÉQUITÉ

Dans le cas n° 1 dont nous avons parlé, le membre savait indubitablement, lorsqu'il a plaidé coupable à l'accusation de conduite honteuse, qu'une argumentation conjointe en faveur de son maintien en fonction serait présentée à l'officier président. Il faut noter l'importance de l'argumentation de l'officier compétent car, selon le critère appliqué dans *l'affaire Millhaven Fibres*, celui-ci joue un rôle majeur lorsqu'il s'agit de déterminer si le membre peut encore bien servir la GRC.

À la lumière de l'argumentation conjointe, le président du Comité a souligné au Commissaire l'importance d'être équitable envers le membre. Le Commissaire a décidé de maintenir la décision de l'officier

C'est l'imposition de la suspension qui nous a préoccupés. Bien que le comité ait la compétence voulue pour rejeter une argumentation conjointe, nous estimons qu'il est préférable d'investir d'un pouvoir disciplinaire et de rejeter une telle argumentation et propose d'imposer une sanction plus

À la fin de l'audience, l'avocat a présenté au comité une argumentation au nom du collègue et de l'appelant. Ces derniers étaient tous d'accord, d'avis qu'un aversissement non public serait une sanction équitable dans les circonstances. Après avoir émis un communiqué conjoint, le comité a ajouté un momentanément la séance; à la reprise de l'audience, il a prononcé la peine de culpabilité et imposé les sanctions susmentionnées, à savoir l'avertissement et la suspension.

[Traduction]

L'argumentation conjointe.  
 Dans les causes *College of Physicians and Surgeons of Ontario v. Peirte et Shek v. Ontario College of Pharmacists*, la Cour suprême de l'Ontario a statué que les règles de l'*audi alteram partem* exigent que, dans des circonstances semblables à celles entourant le présent cas, une personne ait la chance de formuler des observations concernant la sanction plus sévère que le comité de discipline pense lui imposer. Dans l'*affaire Peirte*, le juge en chef adjoint Callaghan de la Haute Cour a dit ceci (pp. 121 et 122):

président et rejette la recommandation du Comité ainsi que l'appel interjeté par le membre le 23 juin 1989. Le Commissaire a donc opté pour une interprétation stricte de l'ancienne *Loi sur la GRC*, indiquant que l'officier président était libre de ne pas accueillir favorablement

# SPHÈRE DE COMPÉTENCE DU COMITÉ

La position de la GRC concernant la compétence du Comité a été incohérente dans une affaire de mesure disciplinaire dans un cas dont nous n'avons pas parlé précédemment; cette mesure disciplinaire a été imposée en vertu de l'ancienne *Loi sur la GRC* qui a fait l'objet d'un renvoi aux termes de la nouvelle Loi. Le membre avait été accusé de désobéissance à un ordre légitime et de conduite honteuse à l'égard d'un membre de la GRC, en vertu des alinéas 25 a) et c) respectivement de l'ancienne *Loi sur la GRC*. Le tribunal de service a reconnu le membre coupable, lui a imposé une amende de 100 \$ et a recommandé son renvoi de la GRC. Le cas avait été renvoyé devant le Comité aux fins d'examen conformément à la décision de la GRC de renvoyer, dans la mesure du possible, toutes les affaires survenues avant le 30 juin 1988. Le Comité a fait parvenir un accusé de réception aux deux parties; lorsque la nécessité de tenir une audience est apparue évidente au président, il l'a signifiée aux parties par écrit suivant la nouvelle *Loi sur la GRC*. Les parties ont également reçu d'autres avis relativement à l'audience; le membre a même demandé son ajournement en vertu des dispositions énoncées dans les *Règles de pratique et de procédure* du Comité. Quelques jours avant le début de l'audience, la GRC a mis en doute la compétence du Comité pour la pre-

mière fois. Lorsque l'affaire a été discutée avec le Commissaire, il a cru comprendre que la question ne serait pas soulevée à l'audience.

Pourtant, l'avocat de la GRC à l'audience avait adopté la position que le Comité n'avait aucune compétence à l'égard de l'affaire parce qu'elle avait été renvoyée par «erreur». L'avocat a également affirmé que le Commissaire défererait le cas du membre à une commission de révision aux termes de l'ancienne *Loi sur la GRC*. Aucune disposition législative ne conférerait ce pouvoir puisque la nouvelle *Loi sur la GRC* était maintenant en vigueur. L'affaire a été renvoyée devant la GRC.

En dépit des conclusions du tribunal de service, le cas a finalement été réglé au niveau interne; la condamnation a été maintenue, mais le membre s'est vu donner un avertissement au lieu d'un renvoi. Il y a lieu de se demander si l'on a dûment pris en considération les intérêts de la justice, de la GRC et du public avant d'en arriver à cette conclusion.

## NIVEAU I — POUVOIRS ET COMPÉTENCE

La procédure applicable aux griefs prévue dans la nouvelle *Loi sur la GRC* est entrée en vigueur le 30 juin 1988. Il fallait s'attendre à ce qu'il y ait une période de rectifications et d'ajustements. Il semble encore nécessaire d'effectuer des corrections en ce qui touche la détermination des pouvoirs au niveau I de la procédure applicable aux griefs.



# QUESTIONS EN DISCUSSION ET PRÉOCCUPATIONS

III

POUVOIR DE CONVOQUER DES  
AUDIENCES ET DE DONNER DES  
DIRECTIVES

Même lorsque le Comité a cher-  
ché à clarifier des questions juridi-  
ques bien délimitées, il n'a pas  
obtenu l'entière collaboration des  
parties. Dans deux cas où le président  
a décidé de s'abstenir de convoquer  
une audience coïteuse et complexe  
pour plutôt accepter les représenta-  
tions par avocat, orales ou écrites, les  
parties n'ont guère réagi. Aucune  
observation orale n'a été formulée  
dans aucun cas; dans un cas, aucune  
observation orale ou écrite n'a été  
faite en réponse à l'avis qui leur avait  
été donné en vertu de l'article 8 des  
*Règles de pratique et de procédure*  
du Comité.

Il est malheureux que ni le  
Comité ni, en fin de compte, le Com-  
missaire n'aient pu profiter de la  
présentation d'argumentations com-  
plètes concernant les questions fon-  
damentales en cause. Nous ne bla-  
mons aucunement le Commissaire;  
comme il est habilité à rendre des  
décisions quasi judiciaires, il ne pou-  
vait intervenir à cette étape. Le prési-  
dent a récemment été avisé par le  
sous-commissaire à l'Administration  
générale de la GRC qu'étant donné  
que ses audiences touchent au rôle du  
Commissaire dans la prise de déci-  
sion, des représentants des officiers  
compétents, et des avocats de la GRC,  
comparaîtront à l'avenir aux audien-  
ces impliquant à la fois des questions  
de fait et de droit. Le Comité est heu-  
reux de signaler que cette question a  
été résolue.

La GRC a mis en doute le pouvoir du  
Comité de convoquer une audience  
pour examiner les éléments de preuve  
sur lesquels elle fonde sa décision.  
Dans un cas où les contradictions  
apparaissant clairement dans les élé-  
ments de preuve n'avaient pas été  
résolues dans le cadre de la procé-  
dure interne, le président du Comité  
a reçu des observations de la GRC  
dans lesquelles elle contestait son  
pouvoir de convoquer une audience  
*de novo*.

Le Comité a une position ferme  
sur cette question. À son avis, la nou-  
velle *Loi sur la GRC* l'autorise, sans  
équivoque, à convoquer une audience  
lorsque la tenue d'une autre enquête  
est justifiée ou que la GRC n'a pas  
suffisamment examiné l'affaire. Sui-  
vant le système établi par le Parle-  
ment, il est tout à fait possible que le  
Comité reçoive des éléments de  
preuve différents de ceux qui ont été  
présentés précédemment; ce système  
n'est pas différent de beaucoup  
d'autres systèmes d'examen, dont  
celui de la GRC dans lequel le Com-  
missaire peut ordonner la tenue d'une  
nouvelle audience. Le Comité se croit  
donc autorisé à convoquer des  
audiences *de novo* dans des cas où la  
procédure interne s'est avérée insuffi-  
sante.





prévoir quel sera son volume de travail car il n'intervient pas dans la procédure de règlement des griefs avant l'étape du renvoi. Cependant, si la tendance des trois derniers mois de l'exercice se maintient, les cas seront trop nombreux et trop complexes pour que son personnel puisse suffire à la tâche. Le Comité devra alors demander des ressources supplémentaires pour le reste de 1990-1991 et les années suivantes.

ADMINISTRATION

canadiennes, aux bibliothèques des universités et des collèges, aux experts-conseils en gestion, aux universitaires et aux particuliers intéressés. Des institutions et des services policiers de l'étranger ont également exprimé le désir de recevoir les rapports de recherche du Comité.

En vertu de l'Annexe 1 de la *Loi sur*

*la gestion des finances publiques*, le

Comité est un organisme distinct qui

reçoit ses propres crédits; il est res-

ponsable devant le Parlement par

l'entremise du Solliciteur général. Le

Secrétariat du ministère du Solliciteur

général lui fournit des services de

soutien, comme les services d'admi-

nistration financière et ceux touchant

le personnel et les relations de travail,

qu'un petit organisme ne peut assurer

lui-même. Vu la nature de ces services

et leur incidence sur les activités du

Comité et du Secrétariat, ces derniers

ont signé un protocole d'entente qui

indique leurs rôles et responsabilités

respectifs et leurs attentes mutuelles.

Le Comité est particulièrement

reconnaisant à ses employés car il

sait fort bien qu'étant donné leur

faible nombre, chacun doit jouer un

rôle fondamental et faire preuve

d'une grande souplesse et de beau-

coup de sérieux.

Comme nous l'avons mentionné,

le nombre de cas renvoyés devant le

Comité augmentera du fait qu'une

nouvelle interprétation sera donnée à

son champ d'attributions et que les

membres de la GRC connaîtront

mieux son rôle. Le Comité ne peut

## d) Discours, visites et conférences

Le président est heureux d'avoir été invité à prononcer des allocutions devant différents organismes pour mieux leur faire connaître le mandat du Comité. Il a pris la parole dans le cadre des activités suivantes: rencontre de l'Ontario Association of Chiefs of Police, conférence de l'Association canadienne des chefs de police, cours d'initiation et de perfectionnement des inspecteurs de la GRC (cours n° 17-2), symposium sur l'éthique policière, congrès de la Fédération des policiers du Québec, et cours d'administration policière supérieure de la GRC.

Le Comité a reçu la visite officielle de l'honorable E.P. Pickering, Ministre de la police et des services d'urgence et chef du gouvernement du New South Wales (Australie), de M. Lawrie Yeomans, son principal conseiller en politiques, et de Mme Virginia Sipos, son attachée de cabinet. M. J.E. Hatton, député du New South Wales, lui a également rendu visite.

Les membres du Comité étaient représentés aux conférences suivantes:

- l'International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement;
- l'Association of Chiefs of Police;
- la cinquième conférence annuelle des tribunaux administratifs du Canada;
- la réunion annuelle de la Commission des plaintes du public contre la GRC;
- la 84<sup>e</sup> conférence annuelle de

## e) Consultation

- L'Association canadienne des chefs de police;
- le Congrès des ombudsmans canadiens;
  - l'atelier du personnel des ombudsmans;
  - le symposium sur l'éthique policière;
  - la conférence de la Fédération des policiers du Québec;
  - la conférence sur les ressources humaines dans le domaine de l'application de la loi;
  - le panel sur les tribunaux administratifs.

Pour mieux se faire connaître auprès du public, le Comité s'est efforcé de répondre rapidement aux demandes d'information. Au cours de l'année, le rapport annuel de 1988-1989, le compte rendu de la consultation sur la réinstallation, le document de recherche 3 intitulé «Le renvoi pour raisons médicales — Une optique policière» et le compte rendu de la consultation connexe ont été distribués aux parlementaires, aux ministères fédéraux et provinciaux, aux sous-ministres, aux procureurs généraux et aux sollicitateurs généraux des provinces et des territoires, aux membres de l'Association canadienne des chefs de police et de l'Association canadienne des policiers, au Commissaire de la GRC, à l'exécutif national des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles à la GRC, aux services policiers de toutes les régions du Canada, aux ombudsmans, aux responsables des institutions, aux commissions, aux conseils et aux comités consultatifs, aux grandes sociétés

certaines réponses pour son organisme. Cette remarque et tous les commentaires du même genre recueillis par le Comité viennent confirmer la valeur de son séminaire et de son programme de recherche.

#### c) Communications

En ce qui touche l'aspect communication de son programme de recherche, le Comité a distribué à tous les membres de la GRC une brochure intitulée «Vos griefs et appels», qui explique son mandat et ses activités. Elle renferme une série de questions et réponses, un exposé de certains cas examinés en 1988-1989 et un aperçu des questions que le Comité espère résoudre dans le futur. À la suite de la distribution de cette brochure, de nombreuses personnes ont téléphoné au Comité pour obtenir des informations supplémentaires et des conseils sur la façon de régler les griefs et demander des copies des documents de travail et des comptes rendus de consultation.

Le Comité publie un communiqué mensuel pour demeurer en contact avec les membres de la GRC et s'assurer qu'ils continuent de bien comprendre son rôle, son mandat et son caractère indépendant. Ce communiqué les renseigne sur les activités courantes du comité; il renferme de brèves descriptions des griefs et des appels étudiés, les recommandations connexes, des informations sur les conférences et les réunions auxquelles le Comité a assisté et sur les allocutions prononcées par le président.

pour avoir également porté la parole aux participants.

Nous avons conservé la formule des années précédentes, c'est-à-dire une discussion sur les documents de recherche déjà publiés et sur ceux en cours de production. Les sujets traités étaient le renvoi pour raisons médicales, les procédures de renvoi dans la police, les programmes d'aide aux employés et les mesures disciplinaires consécutives à des plaintes. Cette discussion durant le séminaire a permis de mieux définir la nature et l'ampleur de certains problèmes se posant au Comité et d'ébaucher des solutions satisfaisantes.

Comme nous l'avons mentionné, le séminaire constitue un élément très important de l'étape consultation de la production des documents de recherche, en plus de renforcer la collaboration entre les organismes représentés. Vu que les participants viennent d'un peu partout au pays, des idées nouvelles et des perspectives différentes y sont présentées.

Le chef d'un corps policier d'une grande région métropolitaine, qui prenait part à la rencontre, a félicité la Direction de la recherche du Comité pour ses travaux et ses conclusions, surtout ceux au chapitre du renvoi pour raisons médicales qui ont d'ailleurs amené son organisme à réexaminer sa position. Il a souligné l'importance du séminaire, qui permet aux représentants des forces policières d'avoir des discussions éclairées sur les possibilités qui s'offrent en matière de ressources humaines. Il a dit que cette rencontre le rendait très enthousiaste et qu'il croyait réellement pouvoir y trouver

tes en matière de recherche pour 1990-1991. L'un des sujets qui l'intéresse particulièrement est les règles de discipline. Cet aspect fera probablement l'objet d'un rapport de recherche dans un proche avenir. Le Comité désire remercier sincèrement tous ceux qui lui ont gentiment donné de leur temps et lui ont fait profiter de leurs compétences pour permettre la rédaction et l'étude des documents de recherche. Sans l'importante contribution de tous ces individus et organismes, son programme de recherche ne serait pas aussi avancé.

b) Séminaire sur la gestion des ressources humaines dans la police

Comme par les années passées, le Comité a tenu en mars 1990, à Ottawa, un séminaire sur la gestion des ressources humaines policières. Le programme de la rencontre et la liste des participants figurent à l'annexe 2.

Ce séminaire est devenu un élément extrêmement important du programme de recherche du Comité. Il se veut avant tout une tribune où l'on discute librement et franchement de questions que le Comité peut être appelé à étudier, dans le cadre de l'examen des cas renvoyés par le Commissaire de la GRC. Le Comité a été honoré de la présence du Solliciteur général, l'honorable Pierre H. Cadieux, qui a bien voulu ouvrir le séminaire et adresser la parole aux participants. Le Comité veut manifester sa gratitude à John Tait, c.r., le Sous-ministre et Sous-procureur général de la Justice pour son appui et

sujets suivants, qui sont mentionnés dans son rapport de l'an dernier: les procédures de renvoi dans la police, les programmes d'aide aux employés et les mesures disciplinaires consécutives à des plaintes.

Le document de recherche sur les procédures de renvoi est prêt pour la publication. On y examine les pratiques des forces policières canadiennes et de certaines sociétés privées au chapitre du renvoi — disciplinaire ou non — et les caractéristiques de leurs politiques de renvoi. On y décrit également un éventail de possibilités concernant l'établissement de politiques et de procédures dans ce domaine.

La recherche sur les programmes d'aide aux employés est elle aussi terminée. Dans le document de recherche, on donnera les grandes lignes des programmes existant dans l'administration gouvernementale et le secteur privé, on indiquera les avantages et les inconvénients de divers modèles, et on discutera de l'incidence possible des programmes d'aide aux employés sur les comportements entraînant des sanctions disciplinaires par l'employeur.

Un troisième document portera sur les sanctions disciplinaires imposées aux policiers à la suite de plaintes du public. Il renfermera des données comparatives sur les pratiques d'organismes, du Canada et d'ailleurs, qui ont un pouvoir de décision à cet égard. On y parlera également des facteurs dont les organismes ont tenu compte avant de prendre leurs décisions.

Le Comité tient actuellement des consultations afin d'établir ses priorités.



sur une communication continue, qui vise à faire l'équilibre entre les objectifs de l'organisme et les besoins des employés.

2) *Renvoi pour raisons médicales*

La Direction de la recherche a également publié son troisième document de recherche intitulé «Renvoi pour raisons médicales — Une optique policière». Il y est question de l'importance de faire l'équilibre entre les intérêts de l'employeur et ceux d'un employé incapable de travailler, de façon à ce que les deux subissent le minimum de pertes.

Pour savoir comment certains employés s'y prenaient pour relever ce défi, les auteurs du document ont étudié les politiques et les pratiques de huit organismes publics ou privés au chapitre du renvoi pour raisons médicales. Même s'il est clair qu'aucune politique ne peut prévoir à elle seule toutes les éventualités, il existe des points communs sur lesquels se sont appuyés les employeurs, les employés, les conseils des médecins, les cours et les tribunaux; ce sont :

a) les conséquences pour l'employé;

b) les conséquences pour l'employeur;

c) le traitement uniforme des employés dans des circonstances similaires; et

d) l'application, dans les modalités et les règles de fond, des principes de justice naturelle, lorsqu'on détermine si l'employé doit être congédié.

Le document a été distribué à 1 51 personnes et organismes à des

fins de consultation. Comme dans le cas d'autres rapports, le Comité n'a pas limité la distribution au secteur policier afin d'obtenir un large éventail de réponses et d'idées. Les observations recueillies ont été publiées dans un compte rendu.

Les répondants ont jugé pertinents les questions soulevées dans le document, notamment les considérations d'ordre social ou juridique. Les deux parties, à savoir l'employeur et l'employé, ont manifesté le désir de favoriser un climat de coopération et un sentiment d'équité lorsqu'elles traitent ensemble les questions concernant le renvoi pour raisons médicales. En général, les employeurs étaient d'avis qu'un employé incapable de remplir ses obligations peut être congédié, mais que l'employeur reste toujours libre de le garder à son service.

Le document et les consultations sur le renvoi pour raisons médicales ont donné lieu à un échange d'idées profitable et à une utile discussion sur les politiques et les pratiques relatives à cette question complexe. La Direction de la recherche a ainsi contribué à favoriser l'élaboration de politiques progressistes, efficaces et éclairées dans tout le secteur de la police; par exemple, un corps policier a décidé de réviser sa ligne de conduite à la lumière des résultats de la recherche et des consultations du Comité.

3) *Sujets à venir*

Lorsqu'il a déterminé ses besoins en matière de recherche pour 1989-1990, le Comité a décidé d'exécuter en priorité des travaux sur les trois

L'un des aspects importants du travail du Comité est son programme de recherche. Pour être davantage à même d'examiner les griefs et les appels, le Comité effectue des recherches sur des questions ayant trait à son mandat, car il existe peu de documents sur la gestion des ressources humaines dans le contexte de la police.

Le Comité fait des recherches au besoin, c'est-à-dire lorsque ses membres ou son personnel désirent des informations supplémentaires sur les questions qu'ils sont en train d'examiner.

Il exécute également des projets à long terme qui conduisent à la production de documents de recherche et de comptes rendus de la consultation. Toujours dans le cadre de son programme de recherche, il consulte régulièrement la GRC, d'autres forces policières, des commissions de police et des universitaires. Il publie des brochures d'information et distribue un communiqué mensuel aux membres de la GRC.

Une partie importante des activités de recherche du Comité est son séminaire annuel sur des questions touchant la gestion des ressources humaines dans la police. Le séminaire donne l'occasion aux praticiens et aux théoriciens de discuter franchement et librement des questions que le Comité pourrait avoir à examiner. Le Comité a décidé de limiter le nombre de participants pour permettre à chacun d'eux de prendre part à l'échange d'idées, ce qui l'a obligé à

refuser un certain nombre de personnes.

- a) Documents de recherche et comptes rendus de la consultation

#### 1) Réinstallation

Un des documents de recherche publiés l'an dernier s'intitulait «La réinstallation — Peut-elle se faire sans difficulté?» Le document a été distribué à 150 groupes intéressés du secteur policier au Canada et à l'étranger. Le Comité voulait ainsi vérifier l'exactitude des données, recueillir des commentaires sur la forme et le contenu du document, découvrir des modèles ou des options qu'il aurait pu oublier, et compléter l'analyse comparative.

D'après les opinions exprimées par les répondants, la réinstallation est manifestement une question qui intéresse de plus en plus les personnes concernées, qu'elles soient employeurs ou employés. La plupart des observations étaient axées sur les aspects financiers, plus particulièrement sur la nécessité de trouver des solutions qui soient rentables tout en laissant à l'employeur une certaine souplesse pour répondre aux besoins des employés. La rentabilité revêt une importance particulière pour les organismes financés à même les fonds publics.

La principale conclusion du Comité dans le compte rendu de la consultation est que les organismes dont les politiques de réinstallation fonctionnent bien présentent des caractéristiques communes; l'une d'elles est un programme souple, basé



Le 14 mars 1990, le Commissaire a accepté, suivant la recommandation du président, de rembourser en entier le membre pour les honoraires de vente d'immeuble et pour l'amende de la première hypothèque.

#### 10) Remboursement de frais de repas

Un membre a déposé un grief relative-ment à la décision de la GRC de ne pas lui rembourser le coût de repas commandés quand il était de service. Le membre était responsable de la sécurité d'un dignitaire pendant deux jours. Il devait assurer une présence continue dans une chambre d'hôtel qui ne contenait pas d'appareils qui lui aurait permis de conserver des aliments. Le membre a donc com-mandé un repas chaque jour.

Le membre a réclamé le rembour-sement de ses deux repas, dont la valeur totalisait 22,30 \$. Le Service divisionnaire de l'intendance le lui ayant refusé, il a décidé de formuler un grief.

Le président a communiqué ses conclusions et ses recommandations le 8 mars 1990. Les conditions de travail du membre ne lui laissaient pas d'autre choix que de commander un repas chaque jour. De plus, la demande d'indemnité du membre avait été initialement autorisée par son supérieur. Le président a donc recommandé que le membre se voit immédiatement rembourser la somme de 22,30 \$.

Au moment où nous rédigeons le présent rapport, le Commissaire n'a pas encore communiqué sa décision.

terrain ayant une superficie conve-nant à son empiacement. De l'avis des deux évaluateurs, l'un ayant agi pour le compte du membre et l'autre pour la GRC, il est courant dans le secteur en question de voir des terrains dont la grandeur varie entre un et quarante acres. Le président a donc conclu que le terrain du membre avait une super-ficie convenant à son empiacement et que le remboursement en entier pou-vait être autorisé d'après la Directive. Les mêmes principes s'appliquaient aux honoraires de vente d'immeuble et à l'amende pour le remboursement de l'hypothèque. Le président a donc recommandé que le Commissaire rembourse le membre du plein mon-tant des honoraires et de l'amende.

Le président a signalé que le grief aurait pu être tranché au niveau I. Le commandant divisionnaire avait bel et bien le pouvoir d'approuver le paie-ment de l'indemnité réclamée par le membre. Cependant, le manque de clarté de la *Directive de la GRC* est pour quelque chose dans le fait que ce pouvoir n'a pas été exercé. Le président a ajouté que cela était parti-culièrement malheureux dans ce cas-ci compte tenu du montant insigni-fiant en cause (moins de 500 \$) et du fait que le commandant divisionnaire avait accueilli favorablement les argu-ments du membre. Le président a également souligné le long laps de temps qui s'est écoulé avant que le grief soit transmis au niveau II à la demande du membre, l'absence de certains documents dans le dossier renvoyé aux fins d'examen, et la nécessité de récrire la *Directive de la GRC sur la réinstallation*, qui prête à confusion.

d'un acre sur laquelle la résidence était construite. Après avoir examiné le rapport d'évaluation, la GRC a conclu que la maison et la superficie d'un acre représentaient 92,47 pour cent du prix de vente de la propriété et 92,5 pour cent de l'amende. Le membre a présenté un grief relatif-ement à la décision de la GRC de rem-bourser en partie seulement les hono-raires de vente d'immeuble et l'amende du fait que son cas était exceptionnel et que la *Directive de la GRC sur la réinstallation* ne s'appli-quait pas.

Un comité consultatif sur les griefs a recommandé que la GRC rembourse le plein montant des hono-raires et de l'amende. Cette recom-mandation s'appuyait sur trois points: l'utilisation du terrain à des fins rési-dentielles, le règlement de zonage empêchant son lotissement, et la faible valeur financière en cause. Le commandant divisionnaire estimait en premier qu'il n'était pas de son ressort de statuer sur le grief, mais la Sous-direction des relations fonction-nelles à Ottawa lui a demandé de se prononcer. Le commandant division-naire a rejeté le grief. Le membre a demandé que son grief soit renvoyé au niveau II.

Le 12 janvier 1990, le président a fait connaître ses conclusions et ses recommandations. Le terrain sur lequel se trouvait la résidence du membre était indivisible en vertu d'un règlement; par conséquent, il était expressément interdit au membre de le diviser ou d'en vendre la moindre parcelle. La *Directive de la GRC sur la réinstallation* dit que la résidence principale doit être située sur un

au sens où l'entend la *Directive de la GRC sur la réinstallation* car ils ne vivaient pas avec lui. Il avait donc droit au remboursement de ses frais de déménagement, mais non de ceux de sa femme et de son enfant. Par conséquent, il avait uniquement droit à l'indemnité de mutation allouée aux personnes seules. La somme versée par la GRC dépassait donc le montant qui lui revenait.

Le 11 décembre 1989, le Com-missaire a accepté la recommanda-tion du président de rejeter le grief.

9) Remboursement des honoraires de vente d'immeuble et de l'amende pour le remboursement d'une première hypothèque con-cernant la vente d'une résidence

Un membre a déposé un grief relative-ment à la décision de la GRC de refu-ser le remboursement en entier des honoraires de vente d'immeuble et de l'amende pour le remboursement d'une première hypothèque; ces frais avaient été occasionnés par la vente de sa résidence principale et du ter-rain sur lequel elle était située.

Le membre a vendu sa maison lorsqu'il a été affecté à un nouveau poste. Elle était construite sur un terrain de plus de 10 acres, qui était indivisible selon un règlement muni-cipal. La GRC lui a refusé une partie du remboursement réclamé, indi-quant que la *Directive de la GRC sur la réinstallation* limitait les rembour-sements aux dépenses liées aux ter-rains n'excédant pas un acre.

La GRC a chargé un évaluateur indépendant de déterminer la valeur de la propriété du membre et, plus particulièrement, de la superficie

des relations fonctionnelles dans la procédure de règlement des griefs. Celle-ci avait, de son propre chef, envoyé une analyse d'un grief à l'arbitre au niveau I. En vertu de la *Loi sur la GRC*, la sous-direction n'est pas partie au grief, et aucune disposition de la *Loi* ou du *Règlement* ne l'autorise à jouer le rôle d'un comité consultatif sur les griefs.

Le 11 août 1989, le Commissaire a accepté les recommandations du président et rejeté le grief.

8) *Recouvrement de l'indemnité de mutation et des frais de déménagement*

Un membre a déposé un grief relatif à la décision de la GRC de réclamer le remboursement de la partie de l'indemnité de mutation et des frais de déménagement qui, selon elle, dépassait le montant auquel il avait droit en tant que personne «seule».

Le membre a été réaffecté et il a réclame le remboursement des dépenses faites pour lui ainsi que pour sa femme et son enfant. La GRC lui a versé le remboursement auquel il avait droit en tant qu'employé marié, mais par la suite elle en est venue à la conclusion qu'il s'était séparé de sa femme. La somme allouée à un employé réinstallé diffère selon qu'il est seul ou qu'il a des personnes à sa charge. La GRC a donc réclame au membre le remboursement de la partie de l'indemnité de mutation et des frais de déménagement excédant le montant auquel il avait droit en tant que personne seule.

Après une tentative infructueuse de règlement officieux, le membre a déposé un grief. Trois mois plus tard, un comité consultatif sur les griefs a été convoqué et a recommandé de rejeter le grief. Le commandant divisionnaire a adhéré à la recommandation de ce comité.

Le membre a demandé que le grief soit transmis au niveau II. Cette demande est restée à l'étude pendant une période de 10 mois, durant laquelle la GRC a reçu un pourcentage de la solde du membre pour recouvrer l'excédent de la somme qu'elle lui avait versée concernant l'indemnité de mutation et les frais de déménagement.

Les éléments de preuve présentés au Comité externe indiquaient que le membre, dans sa demande d'indemnité de réinstallation, avait inclus sa femme et son enfant comme personnes à charge. On a découvert qu'en réalité le membre et sa femme s'étaient séparés et qu'ils vivaient chacun de leur côté avant la réinstallation. Le déménagement ne constituait pas en soi une preuve qu'ils avaient repris la vie commune même si les deux chargements avaient été transportés dans le même camion mais livrés à des destinations différentes.

Le président a communiqué ses conclusions et ses recommandations le 17 novembre 1989. À son avis, malgré des conseils contradictoires, le membre n'avait pas consulté, comme il aurait dû, la personne autorisée à donner une interprétation exécutoire de la directive sur la réinstallation. Même si le membre était toujours marié légalement et subvenait en partie aux besoins de sa femme et de son enfant, ceux-ci n'étaient pas des «personnes à charge»



Le comité consultatif a indiqué dans ses conclusions que le Manuel d'administration de la GRC était ambigu et trompeur. Le commandant divisionnaire a refusé de statuer sur le grief, le soumettant plutôt à la direction du contrôle financier et des autorisations au quartier général pour une décision; le grief a été rejeté. Le membre a demandé qu'une décision soit rendue au niveau II.

Le président a fait connaître ses conclusions et ses recommandations le 7 juillet 1989. Il était persuadé que, dans les faits, le membre vivait bel et bien en union de fait lorsqu'il a présenté sa deuxième demande de remboursement et que cette union était reconnue par la GRC. La période avait seulement été établie (un an de cohabitation) après la période de deux ans suivant la réinstallation du membre et par conséquent, après la fin de la période durant laquelle le membre était admissible au remboursement. La réclamation de la conjointe ne pouvait être valide rétroactivement. Le président a recommandé à la GRC de récrire son Manuel d'administration pour clarifier les droits des conjoints de fait.

Même si le grief était tranché, le président s'est senti dans l'obligation de formuler des observations sur la procédure de règlement au niveau I. Comme il l'avait déjà fait dans le cas 6, il a recommandé de clarifier les Consignes du Commissaire (Griefs). Le plaignant doit pouvoir savoir à l'avance qui est l'autorité compétente en ce qui a trait à l'audition des griefs.

En outre, le président a soulevé la question du rôle de la Sous-direction

Le 3 août 1989, le Commissaire a accepté de rembourser le membre de ses frais d'évaluation et de ses frais juridiques comme le lui recommandait le président.

#### 7) Remboursement des frais juridiques pour l'achat

##### *d'une résidence par un couple vivant en union de fait*

Un membre a déposé un grief concernant la décision de la GRC de ne pas lui rembourser le plein montant des frais juridiques occasionnés par l'achat d'une nouvelle résidence. Le membre a été affecté à un nouveau poste. Près de deux ans après sa réinstallation, il a informé la GRC qu'il vivait en union de fait; peu de temps après, le couple a acheté ensemble une résidence. Au moment de l'achat, le membre a réclamé le remboursement des frais juridiques. La GRC lui a payé la moitié du montant total.

Exactement un an après le début de la cohabitation, le membre a demandé à la GRC de lui rembourser l'autre moitié des frais juridiques. Celle-ci l'a avisé qu'elle ne pouvait satisfaire à cette demande parce que sa compagne était devenue sa «conjointe», au sens où l'entend la *Directive de la GRC sur la réinstallation*, après la période de deux ans durant laquelle il pouvait réclamer le plein montant des dépenses de réinstallation. Le membre a déposé un grief et, peu de temps après, un comité consultatif sur les griefs s'est unanimement prononcé en sa faveur et a recommandé que l'autre moitié des frais juridiques lui soit remboursée.

trouvée coupable d'avoir refusé d'obéir à l'ordre.

Au moment où nous rédigeons le présent rapport, le Commissaire n'a pas fait connaître sa décision.

b) Griets

6) Remboursement des frais juridiques et des frais d'évaluation pour l'achat d'une résidence

Un membre a présenté un grief relativement à la décision de la GRC de ne pas lui rembourser des dépenses qu'il estimait admissibles selon la *Directive de la GRC sur la réinstallation*.

Ayant été muté, le membre s'est acheté une résidence principale près de son nouveau lieu de travail; cette résidence était construite sur un terrain de plus de 150 acres. Il a demandé le remboursement des frais juridiques et des frais d'évaluation occasionnés par cette acquisition. La GRC le lui a refusé, indiquant que sa politique limitait les remboursements aux dépenses liées à l'achat d'une résidence principale consistant en une maison unifamiliale située sur un terrain d'une superficie maximale s'appliquait pareillement aux honoraires d'avocat et aux frais d'évaluation. Le président a recommandé de clarifier la sphère de compétence au niveau I de la procédure de règlement des griefs dans l'intérêt de toutes les parties. Il a également recommandé qu'on publie des lignes directrices à l'intention de tous les membres de la GRC constituant le niveau I afin de préciser l'étendue de leurs obligations suivant l'article 7 des Consignes du Commissaire (Griets).

tion générale à Ottawa, qu'il ne pouvait adhérer aux recommandations du comité consultatif sur les griefs. Le membre a demandé que la question soit renvoyée au prochain niveau de la procédure applicable aux griefs.

Cela faisait trois mois qu'on tenait de résoudre la question officiellement lorsque le grief a été formulé. La décision au niveau I a été rendue trois mois après que le membre constituant le niveau I eut envoyé la question à Ottawa pour en obtenir une décision. Étant considéré comme la personne en autorité on lui a renvoyé la question. La décision elle-même était très courte. Trois mois après, le Commissaire a été mis au courant du dossier. Le grief a alors été renvoyé devant le Comité. Cela faisait douze mois en tout que la demande de remboursement avait été faite.

Le 30 juin 1989, le président a communiqué ses conclusions et ses recommandations. Selon lui, la limite de la *Directive de la GRC sur la réinstallation* s'appliquait seulement à la vente d'une propriété; elle n'imposait pas de limites sur la grandeur de la propriété achetée et s'appliquait pareillement aux honoraires d'avocat et aux frais d'évaluation. Le président a recommandé de clarifier la sphère de compétence au niveau I de la procédure de règlement des griefs dans l'intérêt de toutes les parties. Il a également recommandé qu'on publie des lignes directrices à l'intention de tous les membres de la GRC constituant le niveau I afin de préciser l'étendue de leurs obligations suivant l'article 7 des Consignes du Commissaire (Griets).

commande, on pouvait l'aborder en se basant sur les règles de la justice

fondamentale.

Le membre avait été pressé de fournir des réponses au sujet d'une affaire sur laquelle une enquête criminelle pouvait être encore en cours.

Les lignes directrices de la GRC autorisaient la divulgation de la teneur des déclarations sur commande aux enquêteurs criminels. Le membre était tenu d'obéir uniquement à des ordres «légitimes». Comme il n'y avait aucune disposition dans l'ancienne *Loi sur la GRC* qui autorisait des

déclarations sur commande, la légitimité de l'ordre donné ne pouvait être déterminée qu'en fonction du lien des questions avec l'enquête interne et de leur incidence sur l'enquête criminelle.

Dans la situation où se trouvait le membre, on ne pouvait s'attendre à ce qu'il puisse démêler lui-même ces questions complexes; il aurait donc gagné à être conseillé par un avocat.

Les lignes directrices interdisant la

consultation d'un avocat étaient sim-

plement des directives internes et ne

pouvaient être substituées aux règles

de la justice fondamentale qui appe-

laient la reconnaissance d'un tel

droit. Il n'était pas nécessaire de

résoudre la question de l'admissibi-

lité suivant la *Charte* mais, de toute

façon, on serait parvenu au même

résultat aux termes de l'article 7 de

ce document.

Le président a recommandé que

le Commissaire annule la condamna-

tion parce qu'il y avait eu violation

des règles de justice fondamentale; si,

dans les circonstances, on ne pouvait

ordonner au membre de faire des

déclarations, celui-ci ne pouvait être

le faire. Il a ensuite demandé à voir la

liste des questions afin d'établir leur

pertinence. L'enquêteur a refusé

parce que, selon les lignes directrices

internes de la GRC, le membre n'a pas

le droit de consulter un avocat pen-

dant les interrogatoires.

Le président a examiné les faits et

a donné aux parties la possibilité de

faire d'autres observations, écrites ou

verbales, sur deux questions; était-il

acceptable que l'accusation ait été

portée huit mois après coup, et la

*Charte* influait-elle sur l'admissibilité

des déclarations sur commande. Les

parties ont formulé des observations

écrites en vertu d'un avis prévu à

l'article 8 des *Règles de pratique et*

*de procédure du Comité externe*

*d'examen de la GRC*; elles ont toute-

fois indiqué qu'elles ne présentes-

raient pas d'observations verbales à

l'audience.

Avant l'audience, un représentant

divisionnaire des relations fonction-

nnelles a demandé d'être considéré

comme une personne intéressée. Le

représentant du commandant divi-

sionnaire a envoyé un avis d'objection

mettant aussi en question la compé-

tence du président de tenir une

audience, mais il n'a toutefois pas

soutenu cette objection à l'audience.

Le demandeur s'est vu accorder le

statut de personne intéressée et a

ainsi pu formuler des observations.

L'avocat du Comité en a également

présenté.

Dans ses conclusions et recom-

mandations, le président a affirmé

qu'on pouvait régler le cas sans exa-

miner la question du délai écoulé

avant l'accusation. Quant à celle de

l'admissibilité des déclarations sur



Le membre a comparu devant un tribunal de service de la GRC et a été reconnu coupable. Le tribunal lui a donné un avertissement, a ordonné que sa solde lui soit confisquée durant cinq jours et a recommandé son congédiement. Le membre en a appelé de la condamnation et de la peine.

Le président a indiqué qu'on avait suffisamment d'éléments de preuve pour déclarer le membre coupable. La conduite du membre pendant plusieurs semaines a enlevé la possibilité qu'il aurait pu subir une défaillance passagère. Il avait manqué de jugement et avait été malhonnête, et son irresponsabilité constituait une

conduite honteuse.

Le président a recommandé que le membre reçoive un avertissement et soit congédié parce qu'il s'était conduit d'une façon inacceptable pour un agent de la paix.

Au moment où nous rédigeons le présent rapport, le Commissaire n'a encore rendu aucune décision.

#### 5) *Refus d'obéir à un ordre légitime: déclarations sur commande*

Un membre a été accusé, aux termes de l'ancienne *Loi sur la GRC*, d'avoir refusé d'obéir à un ordre légitime, à savoir de répondre à des questions relatives à une enquête interne.

Au moment de l'interrogatoire, le membre faisait également l'objet d'une enquête criminelle et on ne savait pas où elle en était rendue. Son avocat dans l'enquête criminelle lui avait donné la consigne de ne pas répondre aux questions. Lorsqu'on a ordonné au membre de répondre, il a donc indiqué qu'il n'était pas prêt à

éléments de preuve basée sur la pondérance des probabilités, il devenait impossible de conclure que le membre avait commis la contravention présumée. Il y avait trop d'incohérence dans la preuve; tout au plus faisait-elle paraître certaines circonstances suspectes. Le président a recommandé que l'appel soit accueilli et que la sanction imposée par le comité d'arbitrage soit annulée.

Au moment où nous rédigeons le présent rapport, le Commissaire n'a toujours pas rendu sa décision.

#### 4) *Conduite honteuse: fausse demande de prestation d'assurance*

Un membre de la GRC a été accusé d'avoir manqué à son devoir en ayant une conduite honteuse, aux termes du paragraphe 25 o) de l'ancienne *Loi sur la GRC*. Cette accusation a été portée après que le membre ait été impliqué hors service dans une affaire de demande de prestation d'assurance.

Une introduction par effraction avait été commise à la résidence du membre. Il a donc fourni à la police locale et à son courtier d'assurance une liste des articles volés, parmi lesquels se trouvait un téléviseur. Il a cru plus tard qu'on lui avait également volé des outils et en a informé son assureur. Par la suite, il a retrouvé son téléviseur mais n'en a pas avisé son assureur. Il a encaissé le chèque de lacompte sur la prestation qui lui a été versé. Il a également retrouvé ses outils, mais là encore il ne l'a pas dit à son assureur. Enfin, il a signalé le vol de ses outils à la police même s'il les avait en sa possession.

Il a été allégué qu'un membre avait contrevenu au code de déontologie, adopté en vertu de l'article 38 de la nouvelle *Loi sur la GRC*, en modifiant son rapport d'examen et d'appréciation du rendement.

Des mesures disciplinaires graves ont été engagées contre le membre et un comité d'arbitrage de la GRC a été convoqué. Le comité a jugé que l'allégation était fondée, a donné un avis-tissement au membre et a ordonné que sa solde lui soit confisquée pour une période de six jours. Le membre en a appelé de la décision du comité.

Au comité d'arbitrage, le superviseur du membre a déclaré qu'il avait rédigé une ébauche du rapport d'examen et d'appréciation du rendement de l'employé pour 1988. Le membre et lui ont discuté du contenu de ce rapport et se sont entendus sur les changements à apporter à la partie descriptive mais ils n'ont pas modifié la cote. Le rapport a été dactylographié et retourné au superviseur.

Celui-ci a remis le document au membre, qui l'a signé et l'a laissé dans la boîte aux lettres du superviseur. Le lendemain, le superviseur a remarqué que des changements avaient été apportés au rapport; à son retour d'un congé annuel, le membre a été avisé qu'il était soupçonné d'avoir fait les changements, mais il a nié avoir commis quelque faute que ce soit.

À la suite d'un examen préliminaire de ce dossier, on a avisé les parties, conformément à l'article 8 des *Règles de pratique et de procédure du Comité externe d'examen de la GRC*, qu'elles pouvaient fournir des informations complémentaires sur deux points: l'admissibilité de la

preuve de faits similaires prétendus et de l'applicabilité de la règle suivie dans l'*affaire Hodge*. Ni l'une ni l'autre n'ont fait d'observations orales ou écrites. Au cours de la procédure, le président a reçu des observations de l'avocat du Comité, qui ont clarifié certains points obscurs du dossier.

Le 9 février 1990, le président a communiqué ses conclusions et ses recommandations. Des éléments de preuve avaient été présentés au comité d'arbitrage comme faits probatoires similaires pour démontrer que dans l'évaluation précédente du membre la partie descriptive et la cote ne concordent pas. Non seulement n'y avait-il pas de preuve directe que les divergences au précédent rapport avaient été apportées par le membre, mais il n'existait pas non plus de preuve directe qu'il avait même été changé. Les faits antérieurs dataient de près de deux ans. En conséquence, le président était d'avis que le comité d'arbitrage n'aurait pas dû prendre en considération les faits précédents.

Le superviseur a été incapable d'indiquer clairement au comité d'arbitrage quels changements avaient été apportés au rapport d'évaluation car il n'existait pas de copie de l'original avec laquelle il aurait pu comparer le rapport dactylographié. On a découvert que la boîte aux lettres du superviseur n'était pas fermée à clé durant la période en question; par conséquent, celui-ci n'avait pas été le seul à avoir accès au rapport.

Comme le reste des preuves était de nature circonstancielle, le président a jugé nécessaire d'examiner l'applicabilité de la règle suivie dans l'*affaire Hodge*. En soumettant les

pour remplir les fonctions d'agent de la paix. Il a également recommandé d'annuler l'amende si la recommandation de congédiement était suivie. Bien que la peine n'ait pas fait l'objet d'un appel, le président s'est senti obligé d'examiner cette question parce qu'elle soulevait un certain nombre de préoccupations, notamment en ce qui touche les règles de la preuve. Il a dit qu'il incombe à l'officier président, même lorsque aucune objection n'était soulevée, de s'assurer que seules les preuves pertinentes soient admises. En dépit de cela, aucune preuve n'indiquait que l'examen de documents non pertinents ait été préjudiciable au membre.

Un autre sujet de préoccupation était la façon dont un *votr-dire* avait été effectué relativement à une déclaration sur commande. Il faut établir le caractère volontaire d'une déclaration à un *votr-dire* avant qu'elle soit admissible. Étant donné que l'officier président a fait enquête sur la déclaration et que la loi n'exige pas expression de sèment qu'il y ait un *votr-dire* dans de tels cas, le président a conclu qu'un vice de procédure dans la conduite du *votr-dire* ne justifiait pas l'invalidation de la décision de l'officier président.

Le 13 octobre 1989, le Commissaire a accepté la recommandation du président; il a donc ordonné au membre de démissionner et annulé l'amende de 500 \$.

### 3) *Dérogation au code de déontologie: modification d'un rapport d'appréciation du rendement*

Il a en outre recommandé son congédiement. Le membre a interjeté appel

Le 1<sup>er</sup> septembre 1989, le président a communiqué ses conclusions et ses recommandations. Il a signalé que contrairement à l'article 33 de l'ancienne *Loi sur la GRC*, l'accusation ne renfermait pas des déclarations et des détails séparés pour chacune des deux infractions;

L'accusation était par conséquent double. Le Commissaire pouvait toutefois rejeter l'appel si la déclaration de culpabilité avait été correctement inscrite pour une des infractions. Le président a indiqué qu'on disposait d'assez d'éléments de preuve pour reconnaître le membre coupable de la plus grave des deux infractions, soit celle de fausse accusation. Les éléments de preuve démontrent qu'il avait bel et bien commis l'infraction, et cette condamnation suffisait à elle seule à établir qu'il avait manqué à son devoir en ayant eu une conduite honteuse.

Comme la preuve reposait sur les témoignages divergents du membre et de son collègue, la crédibilité des membres était en cause. Devant le tribunal de service, plusieurs superviseurs de l'accusé ont affirmé qu'il était un menteur, une personne indigne de confiance et manquant de sérieux.

Le président a recommandé que l'appel soit rejeté et que le membre soit reconnu coupable de conduite honteuse pour avoir porté une accusation fausse. Il a indiqué que les personnes faisant ainsi preuve de malveillance à l'égard d'autrui n'étaient pas suffisamment dignes de confiance



Le 23 juin 1989, le Commissaire a rejeté les recommandations du président et ordonné au membre de démissionner. D'autres aspects de ce cas sont discutés dans la section Questions en discussion et préoccupations du présent rapport.

## 2) *Conduite douteuse: fausse accusation*

Un membre de la GRC a été accusé, à la suite de deux incidents distincts, d'avoir manqué à son devoir en ayant une conduite honneste, aux termes du paragraphe 25 o) de l'ancienne *Loi sur la GRC*. On a allégué qu'il avait fait une présentation inexacte des faits concernant un collègue, laissant entendre que celui-ci avait consommé des drogues. En plus, le membre avait désobéi à un ordre légitime de son supérieur, lequel l'empêchait de ne pas fréquenter les postes de garde lorsqu'il n'était pas de service.

La plus grave des deux infractions s'est produite lorsque le membre a contacté un agent de recrute-ment d'un corps policier municipal pour lui dire, sachant que c'était faux, qu'un de ses collègues de la GRC, qui avait présenté une demande d'emploi au service de police municipal, avait eu des cigarettes de mari-huana en sa possession. Cette alléga-tion a amené les deux corps policiers à effectuer une enquête conjointe. L'accusation s'est avérée fausse et malveillante.

Le membre a comparu devant un tribunal de service de la GRC et a été reconnu coupable. L'officier prési-dent lui a imposé une amende de 500 \$ et lui a donné un avertissement;

immédiatement signalé son geste à son superviseur et à ses collègues et s'était excusé de l'embarras que sa conduite pourrait leur avoir causé.

Le membre a expliqué qu'il avait été gêné de payer l'article, mais le président a jugé qu'il ne s'agissait pas d'un cas où des circonstances particu-lières dans la vie d'une personne, comme un niveau anormalement élevé de stress et d'anxiété, provo-quent chez elle des comportements irrationnels. Selon le rapport médical, il était peu probable que le membre commette de nouveau ce genre d'infraction. Le président a men-tionné dans ses observations qu'il fallait attacher une certaine impor-tance au rapport médical. Lorsqu'un témoignage d'expert est solidement assis sur des faits, est pertinent et n'est pas contredit, il ne doit pas être rejeté inconsiderément.

Le commandant divisionnaire n'avait pas demandé le renvoi du membre car il estimait que le membre pouvait encore bien servir la GRC. Néanmoins l'officier président a indi-qué qu'il n'était pas tenu de suivre la recommandation du commandant divisionnaire. Le président était d'avis que l'officier président aurait dû tenir compte de cette recommandation.

Le président a recommandé que l'appel soit accueilli en partie. Il a également recommandé que l'avertis-sement et l'amende de 500 \$ soient maintenus, et que le travail du mem-bre soit supervisé durant une période de six mois. Il a toutefois recom-mandé que le Commissaire n'accepte pas la recommandation de congédie-ment formulée par l'officier prési-

La principale activité du Comité consiste à examiner les cas que lui ren- voit le Commissaire de la GRC. En

vertu de la *Loi sur la GRC*, si le pré- dent du Comité n'est pas d'accord

avec la décision proposée par la Gen- darmerie, il peut soit transmettre au

Commissaire et aux parties en cause un rapport exposant ses conclusions

et recommandations, soit ordonner la tenue d'une audience après laquelle

les conclusions et recommandations du Comité sont communiquées au

Commissaire et aux parties. Etant donné le nombre et la

nature des cas renvoyés devant le Comité, il est impossible de rendre

compte de la totalité d'entre eux dans le présent rapport. Les cas suivants

constituent un échantillon représen- tatif des questions étudiées durant

l'année. Les cas de 1 à 5 sont des cas d'appels de discipline; les cas de 6 à

10 sont des cas de grief.

#### a) Appels de discipline

##### 1) *Conduite honteuse: vol*

Un membre de la GRC a été accusé d'avoir manqué à son devoir en ayant

une conduite honteuse, aux termes du paragraphe 25 o) de l'ancienne

*Loi sur la GRC*. Cette accusation est le résultat d'une implication dans un

présumé acte criminel lorsque le membre n'était pas de service: le vol à

l'étalage d'un article d'hygiène fémi- nine d'une valeur de 1,79 \$ dont son épouse avait besoin. L'accusation au

criminel se rapportant à cet incident a été retirée.

Le membre a comparu devant un

tribunal de service de la GRC et a plaidé coupable. L'officier présidant

le procès lui a donné un avertisse- ment et lui a imposé une amende de

500 \$. Il a également recommandé son congédiement, bien que les repré-

sentants du commandant division- naire et ceux du membre aient pré- senté conjointement une

argumentation en faveur du maintien en fonction de ce dernier. Le membre

en a appelé de la peine et de la recommandation de congédiement.

Le 21 avril 1989, le président a fait connaître ses conclusions et ses

recommandations. Il a signalé que, dans l'affaire *Fedoruk contre Com- missaire de la GRC*, la Cour d'appel

fédérale avait jugé qu'un manquement au devoir ne doit pas entraîner auto- matiquement un congédiement; cha- que cas doit être examiné en tenant

compte de toutes les circonstances pertinentes. Même si l'officier prési- dent n'avait pas eu l'avantage d'êtu- dier la décision rendue dans l'affaire

*Fedoruk*, il aurait dû accorder toute l'attention voulue aux circonstances atténuantes présentes en preuve.

Le membre a fourni sans hésiter une explication cohérente de sa con- duite. Il a collaboré pleinement avec

les enquêteurs et n'a pas été reconnu coupable par les cours criminelles. Le dossier de ses six années de service

est sans tache. L'officier président a également conclu que le membre était repentant: ce dernier avait

Solliciteur général, le Sous-solliciteur  
général et leurs cadres supérieurs  
respectifs.  
En dépit des exigences de leur  
charge, ces personnes ont répondu à  
chacune de nos demandes; nous nous  
devons de les remercier de leur inesti-  
mable courtoisie et de leur empressé-  
ment.

---



Le Comité a encore des questions

à résoudre avec la GRC, mais ce ne sont pas des questions qui peuvent être réglées en début de mandat car elles nécessitent des discussions pas-  
sablement longues; le Comité ne

doute pas que le dialogue se poursui-  
vra. De toute évidence, l'opinion des  
deux organismes diverge sur ce qui  
constitue des motifs suffisants pour  
qu'on recommande le renvoi d'un  
membre de la GRC. Il existe égale-  
ment des opinions différentes sur le  
genre de conduite touchant l'intégrité  
et pouvant justifier un renvoi. Il y a  
lieu de poursuivre les discussions et  
les recherches concernant ces désac-  
cords et d'autres tout aussi fonda-  
mentaux.

Le Comité envisage actuellement

un programme de recherche qui por-  
terait sur les principes régissant la  
prise de sanctions contre des agents  
de police par leurs employeurs. Le  
Comité croit que ces recherches, et  
les discussions qui suivront, contri-  
bueront à atténuer les différences  
existant entre la politique appliquée  
par la GRC et celle préconisée par le  
Comité.

L'aspect le plus positif des rela-  
tions entre les deux organismes sera  
traité plus loin, mais nous tenons à  
tout le moins ici à féliciter la GRC  
d'avoir élargi l'interprétation de la  
compétence du Comité au chapitre  
des griefs.

CABINETS DU MINISTRE ET DU  
SOUS-MINISTRE

Dans l'exercice de ses fonctions, le  
président doit parfois consulter le

beaucoup de temps à donner suite  
aux discussions entre le Commissaire  
et le président; nous lui sommes très  
reconnaisants de son aide.

Le personnel du Comité a été en  
relation continue avec les employés  
de la Direction des normes profes-  
sionnelles et de la Sous-direction des  
relations fonctionnelles; ces consulta-  
tions ont permis au Comité comme au  
personnel de la GRC de corriger des  
situations qui auraient pu provoquer  
du mécontentement. Au fur et à  
mesure des discussions, des rectifica-  
tions ont été apportées pour réduire  
au minimum l'impact de tout malen-  
tendu des deux côtés. Une telle coo-  
pération est essentielle; le Comité est  
reconnaisant à la GRC de ne pas  
avoir ménagé ses efforts pour rendre  
ces rencontres possibles.

Souignons également la contri-  
bution de l'exécutif national des  
représentants divisionnaires des rela-  
tions fonctionnelles, dont les sugges-  
tions et les explications ont été d'une  
grande utilité au personnel du  
Comité. La grande compétence et la  
vaste expérience de ces membres  
l'ont souvent beaucoup aidé à com-  
prendre comment la politique de la  
GRC était appliquée et quelles étaient  
ses répercussions sur les employés. Le  
Comité a rencontré les représentants  
divisionnaires des relations fonction-  
nelles nouvellement élus dans le but  
de leur faire connaître son mandat.

Le Comité remercie également la  
GRC d'avoir facilité la distribution de  
ses documents à tous les membres; la  
communication avec ces derniers est  
essentielle au succès de son travail.

nant dans la procédure applicable aux griefs et la procédure disciplinaire pour leur rappeler leur responsabilité d'assurer un traitement rapide des cas.

Le Comité a tout lieu de croire que les délais raccourciront au fur et à mesure que les membres et la GRC se familiariseront avec le processus d'examen externe et que l'effectif des groupes responsables de la discipline et de l'étude des griefs augmentera. Toutefois, le personnel du Comité a appris que les délais sont encore plus longs lorsqu'il s'agit de griefs ne pouvant faire l'objet d'un renvoi. Nous espérons que le temps de traitement diminuera dans ces cas-là également. Le Parlement ne souhaitait certes pas que le processus d'examen externe soit préjudiciable aux droits et aux intérêts des membres dont les griefs ne peuvent actuellement être renvoyés devant le Comité.

RELATIONS AVEC LA GENDARMERIE

La haute direction de la GRC mérite des félicitations pour son attitude ouverte et constructive à l'égard des demandes et des recommandations du Comité.

Le Commissaire a souvent pris le temps de rencontrer le président, leurs discussions franches et constructives ont été suivies, à plusieurs reprises, par une confirmation des questions réglées. Les questions nécessitant de plus amples discussions demeureraient toujours à l'ordre du jour et étaient étudiées en temps voulu.

Le sous-commissaire à l'Administration générale a lui aussi passé

l'annexe 1. De plus, les représentants du Commissaire ont laissé entendre au personnel du Comité que les cas limites feront l'objet d'un renvoi. Cependant, des officiers supérieurs lui ont également indiqué que le nombre de griefs satisfaisant aux critères d'examen représente encore un pourcentage relativement faible du nombre total soumis.

Le Comité se réjouit de ces changements; selon lui, ils contribueront à assurer le respect de l'intention initiale du Parlement en ce qui touche l'examen des intérêts de la GRC et de ses membres. Néanmoins, le Comité demeure inquiet de ce que les initiatives concernant sa sphère de compétence actuelle soient du ressort de la GRC: c'est à elle qu'il appartient de modifier le *Règlement de la GRC* et de déterminer quelles catégories de griefs sont visées par celui-ci. Elle décide également, dans chaque cas, si le grief fait partie de la liste de ceux qui peuvent être renvoyés. Il est quel-que peu insolite que l'organisme soumis à un examen ait une telle influence sur la compétence d'un tribunal administratif.

DÉLAIS

Au cours de l'exercice courant, le Comité a senti la nécessité, dans presque chaque cas, de faire des observations sur les retards. Des délais excessifs, et parfois deux ans ou plus, sont inacceptables; ce problème a été porté à l'attention du Comité à saire à plusieurs reprises. Le Comité a été heureux de constater que celui-ci avait écrit à tous les officiers interve-

L'année 1989-1990 a été la première année complète d'activités du

Comité. Le nombre de cas renvoyés

par le Commissaire a augmenté au fur

et à mesure que l'année avançait, à tel

point que plus de la moitié des ren-

vois ont été effectués au cours des

trois derniers mois, c'est-à-dire du 1<sup>er</sup>

janvier au 31 mars. Cet accroissement

rapide influera inévitablement sur les

besoins du Comité en matière de

ressources, notamment en ce qui

touché les années-personnes. En

outre, le fait que le rôle du Comité

soit mieux connu au sein de la GRC

pourrait avoir une incidence à cet

égard.

SPHÈRE DE COMPÉTENCE

En vertu des dispositions de la *Loi sur*

la GRC (nouvelle version de 1986),

tous les cas conduisant à l'imposition

de mesures disciplinaires graves, à un

renvoi ou à une rétrogradation sont

renvoyés devant le Comité par le

Commissaire, à moins que le membre

impliqué demande que son cas ne le

soit pas. Lorsqu'il s'agit de griefs, les

dispositions législatives sont moins

claires; l'article 36 du *Règlement de*

la GRC stipule que les griefs relatifs

aux aspects suivants doivent être

renvoyés devant le Comité:

a) les griefs relatifs à l'interpréta-

tion et à l'application, par la

Gendarmerie, des politiques

gouvernementales visant les

ministères qui ont été éten-

dues aux membres;

b) les griefs relatifs à la cessa-

tion, en application du para-

graphe 22(3) de la Loi, de la

solde et des allocations des

membres;

c) les griefs relatifs à l'interpréta-

tion et à l'application, par la

Gendarmerie, de la *Directive*

*sur les postes isolés*;

d) les griefs relatifs à l'interpréta-

tion et à l'application, par la

Gendarmerie, de la *Directive*

*de la Gendarmerie sur la*

*réinstallation*;

e) les griefs relatifs au renvoi par

mesure administrative pour

les motifs visés aux alinéas

19a), f) ou i).

Suivant la procédure actuelle, des

officiers supérieurs de la GRC deter-

minent, au nom du Commissaire, si

un grief donne tombe sous le coup

des dispositions de l'alinéa a). Cela

préoccupe le Comité; comme ce sont

des représentants du Commissaire qui

décident s'il y a lieu ou non de ren-

voyer un grief, le Comité ne peut être

sûr s'il reçoit tous les griefs que le

Parlement avait l'intention qu'il

reçoive. Cette préoccupation a été le

sujet de discussions suivies entre le

président et le Commissaire.

Durant l'exercice en cours, le

Commissaire a reconnu que la GRC

devait élargir son interprétation de

l'alinéa a) et il a avisé le Comité que

d'ores et avant les griefs touchant 17

autres sujets seraient inclus dans le

champ d'application de cette disposi-

tion. La liste de ces sujets figure à

b) Séminaire sur la gestion des ressources humaines dans la police.....	18
c) Communications.....	19
d) Discours, visites et conférences.....	20
e) Consultation.....	20
Administration.....	21

Pouvoir de convoquer des audiences et de donner des directives.....	23
Sphère de compétence du Comité.....	24
Niveau I—pouvoirs et compétence.....	24
Droit à l'équité.....	25
Types de discipline.....	26
Questions juridiques.....	26
a) Fardeau de la preuve et questions relatives à la preuve.....	26
b) Preuve de moralité.....	27
c) Preuve de faits similaires.....	28
d) Preuve circonstancielle.....	28

### PARTIE III

## Questions en discussion et préoccupations

### PARTIE IV

## Regard en arrière

### PARTIE V

## Perspectives d'avenir

### PARTIE VI

## Annexes

Sujets dans le champ d'application de l'alinéa 36a).....	35
Séminaire sur la gestion des ressources humaines policières.....	37
Table de jurisprudence et de législation citées.....	41



TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I  
Introduction

Volume de travail .....1

Sphère de compétence .....1

Délais .....2

Relations avec la Gendarmerie .....2

Cabinets du ministre et du sous-ministre .....3

PARTIE II  
Année  
à l'étude

Cas .....5

1) Conduite honteuse: vol .....5

2) Conduite honteuse: fausse accusation .....6

3) Dérégation au code de déontologie: modification d'un rapport d'appréciation du rendement .....7

4) Conduite honteuse: fausse demande de prestation d'assurance .....9

5) Refus d'obéir à un ordre légitime: déclarations sur commande .....9

6) Remboursement des frais juridiques et des frais d'évaluation pour l'achat d'une résidence .....11

7) Remboursement des frais juridiques pour l'achat d'une résidence par un couple vivant en union de fait .....12

8) Recouvrement de l'indemnité de mutation et des frais de déménagement .....13

9) Remboursement des honoraires de vente d'immeuble et de l'amende pour le rem-boursement d'une première hypothèque concernant la vente d'une résidence .....14

10) Remboursement de frais de repas .....15

Programme de recherche .....16

a) Documents de recherche et comptes rendus de la consultation .....16

1) Réinstallation .....16

2) Renvoi pour raisons médicales .....17

3) Sujets à venir .....17





---

# MEMBRES DU COMITÉ

---

*Président*

L'honorable René J. Martin, OMM, c.r., LL.D.

*Vice-présidente*

F. Jennifer Lynch

*Membres*

Joanne McLeod, C.M., c.r.  
William Millar  
Mary Saunders, c.r.



Royal Canadian Mounted Police  
External Review Committee



Comité externe d'examen de la  
Gendarmerie royale du Canada

Chairman    Président

le 15 juin 1990

L'honorable Pierre H. Cadieux, C.P., député  
Solliciteur général du Canada  
340 ouest, avenue Laurier  
Immeuble Sir Wilfrid Laurier  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0P8

Monsieur le ministre,

Conformément à l'article 30 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, je vous remets le Rapport annuel du Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada pour l'année financière 1989-1990, afin que vous le déposiez devant le

Parlement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, l'expression de mes sentiments respectueux.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'René J. Marin'.

L'honorable René J. Marin

---

Numéro de catalogue JS74-1/1990  
ISBN 0-662-57523-7

Quatrième rapport annuel 1989-1990  
Comité externe d'examen  
de la Gendarmerie royale du Canada  
C.P. 1159, Succursale «B»  
Ottawa (Ontario)  
K1P 5R2

Un sommaire de ce rapport est  
disponible



DE LA  
GENDARMERIE  
ROYALE  
DU CANADA

COMITE  
EXTERNE  
D'EXAMEN

1989-1990

RAPPORT  
ANNUEL







La route vers l'excellence est parsemée  
d'embûches.

Sénèque, 50 APR. J.-C.

L'utilité du vivre n'est pas en l'espace, elle est en l'usage.  
Michel de Montaigne

N'en voulez pas aux autres d'être ce qu'ils sont  
— puisque vous-même ne pouvez devenir ce que vous  
voudriez être.

Thomas à Kempis 1420

Le secret de la réussite est une  
planification audacieuse et une  
exécution rigoureuse.  
Christiaan Bowe

Socrate  
...écouter avec courtoisie, répondre avec impartialité,  
avec sérieux et décider avec sagesse, examiner  
splendeur du jour.

Il faut attendre le crépuscule pour vraiment apprécier la  
Sopbocte

Celui qui décide une cause sans prêter l'oreille à la partie  
opposée, même s'il décide avec justice, est lui-même injuste.  
Sénèque

Le but ultime de la vie n'est pas la connaissance  
mais bien l'action.  
Thomas Henry Huxley

La confiance est comme un fil tenu, l'une fois  
qu'il a été rompu, il est quasi impossible de le  
renouer.

Ayub Khan

À vaincre sans péril on triomphe sans gloire.  
CORNEILLE

Il existe de nombreuses façons  
d'échouer, mais une seule  
de réussir...

Aristote, 350 AV. J.-C.

La fortune sourit aux audacieux.  
Virgile, 25 AV. J.-C.

Rien n'est à craindre sauf la peur elle-même.  
Francis Bacon

Tirez des leçons des erreurs d'autrui car vous n'aurez pas le  
temps de les commettre toutes vous-même.  
Anonyme

La connaissance procède de l'expérience.  
John Locke, 1680



DU CANADA  
ROYALE  
GENDARMERIE  
DE LA

COMITE  
EXTERNE  
D'EXAMEN

1989-1990

RAPPORT  
ANNUEL



CA1  
SG68  
-A56



# ANNUAL REPORT

1990-1991

R O Y A L  
C A N A D I A N  
M O U N T E D  
P O L I C E

EXTERNAL  
REVIEW  
COMMITTEE

5

External review mechanisms serve to provide impartial advice and guidance on internal police management matters and on police interaction with the public.

Joseph S. Stanford, Q.C.  
Deputy Solicitor General of Canada

*Police managers have an obligation to adapt to changing needs of society and ensure that their members are properly trained and stimulated to interact effectively with the public they serve.*

Joseph S. Stanford, Q.C.  
Deputy Solicitor General of Canada

Police executives want their organizations to take a more activist role in responding to the social changes that are occurring.

Norman D. Inkster  
Commissioner, RCMP

*Police are thus beginning to see themselves as agents of change rather than preservers of the status quo.*

Norman D. Inkster  
Commissioner, RCMP

Dialogue among people with different viewpoints is always a good idea.  
Seminar Evaluation Questionnaire

Equal partnership with the community is one of the principles of community-based policing, which police agencies across the western world are adopting.

Norman D. Inkster  
Commissioner, RCMP

By favouring discussion between practitioners and academics, the Committee obviously fills a void in the field of management of police services.

The Honourable Pierre H. Cadieux, P.C., M.P.  
Solicitor General of Canada

We all share a common interest and a common goal in creating more efficient and effective police forces, whether on a national, provincial or municipal level. We place heavy demands on our police forces, particularly in times of crisis, and we owe it to them and to society as a whole to assist them to perform at their optimum.

The Honourable Pierre H. Cadieux, P.C., M.P.  
Solicitor General of Canada

Changes in management philosophy to emphasize rewards are an important part of the future. Certainly this is the route taken by the most successful private companies.  
Seminar Rapporteur



*The time has come for the police in Canada to be proud of their unique image internationally and look to human resource and discipline procedures that come from private companies that have established an equivalent image.*

*Seminar Rapporteur*

STATEMENTS MADE AT AND ABOUT THE  
RCMP EXTERNAL REVIEW COMMITTEE SEMINAR







---

# ANNUAL REPORT

1990-1991

---

R O Y A L  
C A N A D I A N  
M O U N T E D  
P O L I C E

---

EXTERNAL  
REVIEW  
COMMITTEE

---

5

---

**A summary of this report is  
available.**

Fifth Annual Report 1990-1991  
Royal Canadian Mounted Police  
External Review Committee,  
P.O. Box 1159, Station "B"  
Ottawa, Ontario  
K1P 5R2

Catalogue Number JS74-1/1991  
ISBN 0-662-58406-6

---

Royal Canadian Mounted Police  
External Review Committee



Comité externe d'examen de la  
Gendarmerie royale du Canada

Chairman    Président

June 14, 1991

The Honourable Doug Lewis, P.C., Q.C., M.P.  
Solicitor General of Canada  
340 Laurier Avenue West  
Sir Wilfrid Laurier Building  
Ottawa, Ontario  
K1A 0P8

Mr. Minister:

Pursuant to Section 30 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, I hereby transmit, for tabling in Parliament, the Annual Report of the Royal Canadian Mounted Police External Review Committee for fiscal year 1990-91.

Faithfully yours,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'René J. Marin', is written over a horizontal line.

Hon. René J. Marin



---

# COMMITTEE MEMBERS

---

*Chairman*

The Honourable René J. Marin, OMM,QC,LLD

*Vice-Chairman*

F. Jennifer Lynch, QC

*Members*

Joanne McLeod, CM,QC

William Millar

Mary Saunders, QC

---





---

# CONTENTS

---

---

## PART I

### Introduction

Jurisdiction .....	1
Relationship with the Force .....	1
Offices of the Minister and Deputy Minister .....	2

---

## PART II

### The Year Under Review

Cases .....	3
Research Program .....	3
a) Discussion and Consultation Papers .....	4
i) Post-Complaint Management — Discussion Paper .....	4
ii) Post-Complaint Management — Consulta- tion Report .....	4
iii) Employee Assistance Programs — Discus- sion Paper .....	5
iv) Employee Assistance Programs — Consulta- tion Report .....	6
v) Disciplinary Dismissal — Discussion Paper ..	6
vi) Upcoming Topics .....	6
b) Seminar on Police Human Resource Management .....	8
c) Communications .....	9
d) Speeches, Visits and Conferences .....	10
Administration .....	10
a) Additional Jurisdiction .....	10
b) Contracting Authority .....	11
c) Rules of Practice and Procedure .....	11
d) Workload and Resources .....	11

---

---

### PART III

## Issues and Concerns

General .....	13
Burden of Proof .....	13
Grievances .....	14
a) Language Issues .....	14
b) Informed Decision-Making .....	14
c) Timeliness .....	15
d) Standing of Grievor .....	15
e) Mootness .....	15
f) Force Policies versus Government-wide Policies ..	16
g) Medical Discharge .....	16
Discipline .....	17
a) The <i>Millhaven</i> Test .....	17
b) Discipline versus Performance .....	17
c) Appropriate Sanctions .....	18
d) Ordered Statements .....	18
e) Process .....	19
f) Wording of Allegations .....	20
Other Concerns .....	20
a) Paragraph 36(a) of the <i>RCMP Regulations</i> .....	20
b) Procedural Fairness .....	20
c) Commissioner's Decisions .....	21

---

### PART IV

## Looking Back

Delays .....	23
Meetings with RCMP .....	25

---

### PART V

## Looking Ahead

Effectiveness Review .....	27
----------------------------	----

---

---

PART VI

Annexes

A. List of items which the Commissioner has included within the scope of paragraph 36(a) of the *RCMP Regulations* .....31

B. Seminar on Police Human Resource Management .....33



---

# I INTRODUCTION

---

## JURISDICTION

---

Under the provisions of the *RCMP Act* (1986) (the *Act*), all cases resulting in formal discipline, discharge and demotion are referred to the Committee by the Commissioner, unless the member involved requests that they not be referred. In the case of grievances, the legislation is less clear; section 36 of the *RCMP Regulations* provides that grievances relating to the following matters are to be referred to the Committee:

- a) the Force's interpretation and application of government policies that apply to government departments and that have been made to apply to members;
- b) the stoppage of the pay and allowances of members made pursuant to subsection 22(3) of the *Act*;
- c) the Force's interpretation and application of the *Isolated Posts Directive*;
- d) the Force's interpretation and application of the *RCMP Relocation Directive*; and
- e) administrative discharge for grounds specified in paragraph 19(a), (f) or (i).

As reported in the last annual report, the Commissioner recognized that the RCMP's interpretation of paragraph (a) should be broadened, and advised the Committee that henceforth grievances relating to 17 subjects would be referred. Since then it appears that the one relating to claims against members has been

removed from the list. A copy of the list is included at Annex A.

The Chairman of the Committee, after reviewing a matter, has the following options:

- a) to agree with the disposition of the matter by the RCMP and so advise the parties and the Commissioner of the RCMP;
- b) to disagree with the disposition of the matter by the RCMP and advise the parties and the Commissioner of the Chairman's findings and recommendations; and
- c) to initiate a hearing to consider the matter. The Committee, following a hearing, will provide its findings and recommendations to the parties and to the Commissioner.

In practice, even when he is in agreement with the disposition of the matter by the RCMP, the Chairman will provide the parties and the Commissioner with detailed findings and recommendations.

---

## RELATIONSHIP WITH THE FORCE

---

The Force's senior management has continued throughout the past year to relate to the Committee in an open and co-operative manner, resolving issues in an informal way where possible.

This has been accomplished through meetings and ongoing communication between the Chairman and the Commissioner and the Deputy Commissioner (Administration), who both also participated in



---

the Committee's Seminar. In addition, the Chairman was invited during the year to address Commanding Officers of the Force to discuss with them issues of importance and concern to the Committee.

Regular, informal meetings have also taken place between the staff of the Committee and the personnel of the Professional Standards Directorate, the Internal Affairs Branch, the External Review and Appeals Section and the Staff Relations Branch. These discussions have enabled the Committee staff and the personnel of the RCMP to bring to the table issues for discussion and resolution at regular intervals throughout the year.

As in previous years, the Committee staff has been assisted in its task by the Division Staff Relations Representatives, including their National Executive. Committee staff have informal meetings on an ongoing basis with these members who are always willing to provide assistance and information on how the membership of the RCMP perceive the Committee's work.

The Committee is also grateful for the assistance received from the Force in the distribution of its brochure to each member of the Force. This communication is important to ensure that Force members continue to be well informed about the activities of the Committee and the issues of importance to it.

---

#### OFFICES OF THE MINISTER AND DEPUTY MINISTER

---

In carrying out his responsibilities, the Chairman on occasion consults with the Solicitor General and his senior staff. Matters which have needed the Solicitor General's personal attention have been put before him and resolved very quickly. The Committee expresses its appreciation to the Solicitor General for this attention and for the interest he has shown in the work of the Committee.

Likewise, the Deputy Solicitor General and his staff have been very co-operative. The Deputy Solicitor General has made himself available with useful suggestions and helpful advice, and has offered the Committee the assistance and the experience of the Secretariat. The Committee expresses its appreciation to the Deputy Solicitor General and his staff for their co-operation during the past year.

Both the Solicitor General and the Deputy Solicitor General attended the Committee's Seminar on Police Human Resource Management and addressed the participants. Their support for the Committee and the Seminar is greatly appreciated.

---

## II

# THE YEAR UNDER REVIEW

---

---

### CASES

As a result of the Commissioner's decision, in December 1989, to refer grievances relating to an additional 17 areas to the Committee for review (see 1989-90 Annual Report), the 1990-91 fiscal year commenced with work being conducted in 17 files. During the year, a further 30 files were referred to the Committee; at the end of the year five files remained undecided. This represented an increase of nearly 75 per cent in the Committee's workload.

The cases considered by the Committee dealt with the RCMP's travel policy, its relocation directive, its policy on smoking in the workplace, its official languages policy, its method of discharging members for medical reasons, on- and off-duty misconduct. A more detailed discussion of some of the issues arising out of the Committee's review can be found in Part III.

Under section 34(1) of the *RCMP Act*, the Chairman of the Committee reviews each matter referred to the Committee in order to determine whether the RCMP's disposition of the matter was satisfactory. Where he is not satisfied with the Force's disposition, the Chairman may decide to institute a hearing to inquire further into the matter (s. 34(3)(b)). During the year under review, the Chairman determined that hearings were required into 10 grievances. Of the 10, one dealt with the Force's relocation directive and the rest with the Force's official languages policy. At

the end of the year, the relocation directive matter and four of the nine official languages grievances had been heard and recommendations sent to the Commissioner.

---

### RESEARCH PROGRAM

---

An important element of the Committee's work continues to be its research program.

As in previous years, the main component of the program has been a series of discussion papers and consultation reports on mandate-related issues of interest to the police community. The Committee first publishes a discussion paper, based on the work of a consultant, on a given topic. The discussion paper is then distributed to 165 individuals and organizations in Canada and abroad seeking their views. The distribution list includes police organizations, government departments, private corporations and individuals with an interest or background in human resource management. This ensures a broad range of responses and ideas. The main purposes of this consultation phase are to gather feedback on the form and content of the discussion paper, to verify the accuracy of the data and to learn of models or options which may have been overlooked, thus completing the examination of the issue. Comments received are published in a consultation report.

To ensure the effectiveness of this element of the Committee's work, the

---

Research Division maintains ongoing liaison with the RCMP, other police forces, police commissions and academics.

The research program also includes the publication of an annual information brochure, the dissemination of a monthly communiqué to RCMP Commanding Officers and Division Staff Relations Representatives, as well as an annual Seminar on police human resource management issues. The primary purpose of this seminar is to discuss and examine issues of relevance to cases referred to the Committee. In addition to preparing Committee members for their review of cases, the seminar provides a forum for a useful exchange of views among participants.

a) *Discussion and Consultation Papers*

i) Post-Complaint Management — Discussion Paper

The Committee's fourth discussion paper is entitled "Post-Complaint Management — The Impact of Complaint Procedures on Police Discipline". This paper examines the disciplining of members of police forces following complaints from the public. The paper suggests that the traditional approach of police management that responds to wrongdoing by assigning blame and applying punishment restricts the ability of police managers to make a fundamental move towards a truly remedially and structurally-oriented management system. Further, the paper asserts that the tendency to equate police man-

agement with discipline is strengthened when the issue initiating managerial response is a complaint since the traditional model responds to complaints by dealing with them through the discipline system.

The author comments that the traditional system of complaint investigation has been criticized on the grounds that it does not provide the basis for an objective examination of, and response to, complaints and that it does not accord appropriate recognition to the interests and motives of complainants. These criticisms have led to debates over the injection of an independent external element into public complaint processes. The paper discusses the available alternatives, and describes the complaint process that has been established for the RCMP.

ii) Post-Complaint Management — Consultation Report

When the discussion paper, "Post-Complaint Management — The Impact of Complaint Procedures on Police Discipline" was distributed for comment, the number of responses received, as well as the substantive nature of most of them, made it clear that the paper elicited a great deal of interest within the Canadian police community. In addition, responses such as the following indicated that the key points made by the author are critical issues in the discussion.

This is by far the most balanced and objective paper I have come across on the issue of police complaints and its candour on sensitive issues is refreshing.

---

---

The document on Post-Complaint Management raises several salient issues that may not be immediately apparent to Police Managers, but are critical factors in the administration of discipline.

---

I am confident that such a discussion paper will assist in developing alternative ways to deal with disciplinary issues, to the satisfaction of the public and the police forces.

While the respondents generally expressed agreement with the author that a punitive approach to discipline had been the preferred management style of the past, they tended to believe that police forces are now incorporating a remedial approach within their management styles. Some respondents were reluctant to withdraw entirely from the punitive approach to discipline, seeing a role for it in responding to more serious cases.

This consultation process demonstrated that the respondents have accepted the fact that public complaints systems are a reality and that they appreciate the need for them. The respondents believe that their organizations are adapting to new realities and new approaches to management theory. What remains unclear from this process is the degree to which the existence of a public complaint affects the discipline imposed on a member of a police force. As the discussion paper points out, regardless of the model of public complaint system under which a police force is operating, the credi-

bility of the system depends on a fine balancing of competing interests.

### iii) Employee Assistance Programs — Discussion Paper

The Committee's fifth discussion paper is entitled "Employee Assistance Programs — Philosophy, theory and practice". It is an abridged version of a comprehensive report prepared for the Committee on the development of employee assistance programs, which includes an extensive review of the models available to those wishing to establish such a program.

The discussion paper describes the history and definition of employee assistance programs, outlines the various models that have been developed and gives useful information to consider when implementing a program. In addition, it explains many of the special considerations involved in the establishment of employee assistance programs within police forces, and gives some practical suggestions that a police department can implement to assist its troubled officers.

The purpose of the discussion paper is not to recommend one model over another, but rather to describe the range of options available and to stress that the best model or combination of models for an organization to choose is that which meets its specific needs. Adjustments to the basic models are frequently necessary to ensure that the program provides the services required by the organization.



---

The paper concludes that there is a two-fold function for employee assistance programs, correction and prevention. The correction aspect has been fairly well developed, but the prevention side far less. Because of the fact that most organizations operate with limited resources, these programs need to demonstrate tangible results, as well as indications of cost-effectiveness, to prosper in organizations. While it is widely recognized that not all results of employee assistance program intervention can be measured precisely, it is generally agreed that the benefits outweigh the costs, assuming that the program is properly implemented and managed.

iv) Employee Assistance Programs —  
Consultation Report

There was an overwhelming response to this discussion paper: most respondents made substantive comments on the paper and several respondents requested copies of the unabridged document upon which the discussion paper was based.

The responses express general agreement on the value of employee assistance programs. While there are still many questions and issues that remain to be sorted out, respondents generally agree that the benefits outweigh the problems and obstacles. It is obvious from the responses that the implementation and maintenance of an employee assistance program is a process in which there is always something new to learn. Ongoing evaluation and adjustment are important to ensuring continued effective-

ness and continued support by both management and labour.

The following comments represent the tone of those received.

I found the Committee's report to be a very professional and well written document which represented the E.A.P. movement and of course Police Community E.A.P. in a positive educational manner.

---

It is immediately apparent from this paper that an immense amount of work has been accomplished by your committee, and I offer you my congratulations.

---

... your Committee's fifth discussion paper is an excellent document and could serve as a guide to any agency endeavouring to implement such a program.

---

v) Disciplinary Dismissal —  
Discussion Paper

The Committee's sixth discussion paper, "Disciplinary Dismissal — A Police Perspective", examines the characteristics and practices of disciplinary and non-disciplinary dismissal in Canadian police forces, and in selected private corporations. It comments on the labour relations issues involved, as well as outlining a range of options and models available for the development of future policies relating to police dismissal.

The conclusion reached is that management must consider the value of the employee when planning for the future. In other words, a balance must be maintained between the interests of the member, management and the public. This is particularly

---

true where the issue is one of public trust. Reality dictates that all of these interests must be accommodated to some degree to achieve a workable solution to the problems faced in the area of police discipline, and particularly disciplinary discharges.

While a consultation process bringing together management, employees and the public will go a long way to resolving the competing interests, the greatest benefit probably lies in basic changes in the way police forces view discipline, leading to the implementation of innovative managerial techniques to create a more flexible approach.

The consultation phase on this paper will be completed during the early part of 1991-92.

#### vi) Upcoming Topics

Research has recently been completed on the principles of sanctioning and off-duty conduct, and papers on these issues will be published early in 1991-92.

##### • Principles of Sanctioning

The discussion paper on principles of sanctioning will examine the general principles that should apply in sanctioning police officers for misconduct. The report will include a survey of practices in Canadian jurisdictions to determine what the considerations and criteria are in this field, and will also discuss the importance of mitigating and aggravating factors.

The paper on the principles of sanctioning is considered to be a very important one, and was chosen because of the wide variation which currently exists in the sanctions

imposed. While it is not expected that a discussion paper on this issue will lead to an elimination of all diversity, it is hoped that a discussion of the issues will lead to a certain degree of consistency which may eventually bring the sanctions imposed for various types of police misconduct into a reasonable range.

##### • Off-Duty Conduct

The paper on off-duty conduct will identify the broad principles defining the extent to which police forces are permitted to regulate the off-duty conduct of their officers and to discipline them for breaches of such regulations. It will examine the general areas of conduct which have been the object of such attempts at regulation and discipline, and describe changes which have been occurring in recent years and the extent to which trends are discernible. In addition, the discussion paper will compare, in a general way, the situation of police officers with that of other public and private sector employees, and will go on to consider what reforms are being suggested in this area, and the reasons why such reforms are needed.

Work is under way on two additional discussion papers which will be published later in the year, on the topics of special events and the evolution and future opportunities of police management.

##### • Special Events

The focus of the special events paper will be those events which entail the temporary reassignment of large numbers of police officers and the need for a comprehensive policy applicable



---

to these large-scale temporary reassignments.

- **Evolution and Future Opportunities of Police Management**

The paper on the evolution and future opportunities of police management will examine the development of models and ideas that guide police management. Particular attention will be paid to police reliance on discipline as their principal management tool. The paper will conclude with a consideration of the managerial opportunities available to police managers as they face the challenges of the 1990s.

- **1991-92 Plan**

The Committee is now in the process of completing its research plans for 1991-92. The following projects have been chosen:

- conflict of interest;
- secondary employment; and
- occupational health and safety.

- **Program Support**

The Committee appreciates the input of all those who gave generously of their time and expertise in the preparation and review of its research documents. It is as a result of their combined efforts that the research program continues to produce its useful series of papers.

The Committee also thanks the many members of police forces across the country who have helped the Committee's consultants by providing anecdotal and statistical information. This assistance has greatly facilitated the preparation of the research papers

while helping ensure their relevance to the intended readership.

- b) *Seminar on Police Human Resource Management*

The Committee held its annual Seminar on police human resource management issues in February 1991. The Seminar was very well attended, and there was good representation from senior levels of police forces from across Canada, including a large number of Chiefs and Deputy Chiefs. The program and the list of participating organizations can be found at Annex B.

The main goal of the Committee's Seminar is to provide a forum for open and frank discussion on police human resource management issues which are likely to come before the Committee in its review of cases referred to it by the Commissioner of the RCMP.

The Committee was honoured to have the Solicitor General, the Honourable Pierre H. Cadieux, PC, MP, open the Seminar and speak to the participants again this year. RCMP Commissioner Norman D. Inkster spoke to Seminar participants at the closing of the day's activities and the Committee appreciates his participation. The Committee would also like to express its appreciation to the Deputy Solicitor General, Joseph S. Stanford, QC, who also addressed the participants.

The format of the Seminar changed somewhat from previous years by taking a more practical look at issues of discipline, replacing the more general approaches formerly taken to issues relating to the Com-

---

mittee's mandate. Much of the discussion was based on research being conducted for the Committee. Topics addressed were labour relations in the police context, off-duty conduct and principles of sanctioning.

The following comments from Chiefs of Police attending the seminar are representative of the comments received by the Committee.

I wanted you to know that a Seminar like the one you have organized has a much greater impact than you could imagine.

---

The subject topics were most interesting; the Guest Speakers knowledgeable in the field; and, the free exchange of ideas from the floor provided much food for thought.

---

... it was enlightening and helpful to learn of trends in the area of Labour/Manager relations across the Country.

---

When one organizes a Seminar of this scope, it is sometimes difficult to know what impact it will have on the participants' organizations; I would like to provide that important feedback....

Discussion at the Seminar forms an important element of the production of discussion and consultation papers and also consolidates co-operative relationships among the organizations represented. The fact that the participants in the Seminar come from across Canada ensures that new ideas and different perspectives are presented on the issues being discussed.

### c) *Communications*

The Committee distributed to all RCMP members an updated version for 1989-90 of its brochure entitled "Your Grievances and Appeals". This series of brochures is designed to explain the mandate and activities of the Committee. It includes a selection of cases examined by the Committee in the year under review and a series of questions and answers relating to the notions of evidence and the burden of proof in the RCMP grievance and discipline systems.

Distribution of this brochure has elicited an exceptionally good response from RCMP members across the country, including requests for additional information on the Committee's mandate, advice on how to proceed with grievances and requests for copies of the research documents and annual reports. The RCMP Training Academy has requested copies of the brochure for distribution to all recruits during their training period.

The Committee continues to distribute its monthly communiqué to Commanding Officers and Division Staff Relations Representatives (DSRRs) of the RCMP, thus providing them with an ongoing up-date on its activities. The DSRRs include copies of the communiqués in the newsletters sent to RCMP members in their jurisdictions, so that eventually the information included in the communiqués is disseminated to all members across the country. Information in the communiqués includes brief descriptions of grievances and appeals, recommendations relating to

---

them, conferences and meetings attended, as well as addresses given by the Chairman.

d) *Speeches, Visits and Conferences*

The Chairman addressed a number of organizations on issues relating to the mandate of the Committee. Audiences included:

- Canadian Association of Chiefs of Police Annual Conference, St. John's, Newfoundland;
- Canadian Association of Chiefs of Police Advisory Committee, St. John's, Newfoundland;
- Municipal Police Authorities, Ottawa, Ontario;
- Namibian Police Service, Ottawa, Ontario;
- Commanding Officers of the RCMP, Montebello, Quebec;
- Nelson Subdivision Regimental Dinner, Nelson, British Columbia.

The Committee was visited by Mr. David Landa, the Ombudsman for New South Wales, Australia in April 1990. Also visiting from New South Wales in November 1990 was the Honourable E.P. Pickering, MLC, Minister for Police and Emergency Services; he was accompanied by Commissioner Avery of the New South Wales Police and Judge B. Thorley, Chairman of the Police Board of New South Wales. Another visitor to the Committee during the year was Karamjit Singh, a visiting scholar on sabbatical from the Public Complaints Authority in London, England.

Members and representatives of the Committee attended the following conferences:

- the International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement;
- the 6th Annual Conference of Canadian Administrative Tribunals;
- the RCMP Public Complaints Commission Annual Meeting;
- the 85th Annual Conference of the Canadian Association of Chiefs of Police;
- the National Conference of Ombudsmen.

---

## ADMINISTRATION

---

a) *Additional Jurisdiction*

In December 1989, the Commissioner advised that he would be referring grievances to the Committee related to 17 additional subjects. As a result, the Committee experienced a significant increase in the number of cases referred to it, especially during the last few months of 1989-90 and the beginning of 1990-91. By the time the extent of the increase was known, the new fiscal year had begun and it was too late to change the Committee's Multi-Year Operational Plan, or its Part III Estimates. The Committee was required to make a submission to the Treasury Board for approval of Supplementary Estimates. This approval was granted and the Committee was able to complete the fiscal year with adequate human and financial resources to permit it to meet its increased workload and the significant costs associated with required hearings.

---

#### b) *Contracting Authority*

The Committee is designated as a department under section 1 of the *Financial Administration Act*. Since the creation of the Committee it had been generally assumed that the Committee, like other departments, derived its authority to enter into contracts from the *Government Contract Regulations*. Due to concerns raised by another agency, the Department of Justice had cause to review this assumption.

The Deputy Attorney General advised the Committee that in his opinion the *Government Contract Regulations* do not apply to the Committee as it is not an agent of Her Majesty the Queen. As a result, the Committee found itself without authority to enter into contracts.

A submission to the Treasury Board was made to correct this situation and approval was granted by the Board permitting the Committee to contract provided it adheres generally to the policies and procedures applicable to government departments. The Committee is grateful to the staff of the Solicitor General Secretariat and the Treasury Board Secretariat for their assistance in resolving this matter.

#### c) *Rules of Practice and Procedure*

Prior to the coming into force of Parts III, IV and V of the *RCMP Act* (which deal with grievances, discipline, and discharge and demotion, respec-

tively), the Committee had adopted the *RCMP External Review Committee Rules of Practice and Procedure* to complete the legislative scheme for the Committee's work. As a result of two years' experience with the *Rules*, and as a result of a review of the *Rules* by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, the Committee has made a number of housekeeping amendments which are designed to clarify the *Rules* and make them more easily understood by parties to the Committee's review. It is expected that these amendments will be published in the *Canada Gazette* in the near future.

#### d) *Workload and Resources*

As noted in previous Annual Reports, the Committee has little, if any, control over the number or nature of the cases referred to it. Until such time as the Committee and the RCMP have had sufficient experience with the grievance, discipline, and discharge and demotion processes established under the *Act*, predicting the Committee's workload and its resource requirements with any degree of accuracy will be difficult.

Without the Committee's dedicated professional and support staff, it would not be possible for it to fulfil its mandate granted by Parliament, especially given the additional workload the staff was required to handle during the past year.





---

### III

## ISSUES AND CONCERNS

---

---

#### GENERAL

---

During the course of the year the Committee reviewed a number of grievances and disciplinary appeals, but has yet to receive its first discharge or demotion appeal under Part V of the *RCMP Act*.

The review of cases, combined with the research program and discussions with the Force, gives the Committee a unique opportunity to obtain an overall perspective on the activities of the Force related to the mandate of the Committee. In this manner the Committee is better able to put individual cases in perspective, reviewing them in the context of overall Force practice and policy. The Committee can then more easily identify areas of concern and formulate informed, and useful, recommendations to the Commissioner.

The following issues and concerns arose during the period under review.

#### *Burden of Proof*

In both grievance and discipline cases the burden of persuasion is on the balance of probabilities. Whoever has the onus of proof (the grievor in grievance cases, the Force in discipline cases) must present evidence, either on the record or at a hearing, which meets this requirement.

On questions of fact, the burden of persuasion can only be met by the presentation of evidence. Mere assertions and declarations are not sufficient. Where disparity of treatment or the uneven application of policy is

argued, facts are required to support the argument. If the action or decision of a third party is relevant, some evidence originating from the third party is normally required unless sufficiently persuasive evidence of another nature is presented.

On issues of law, the factual underpinnings also need to be established. For example, there must be at least *prima facie* proof of a *Charter* violation before the Force will need to respond: the mere claim that there has been a *Charter* breach does not meet the burden. If making a challenge under section 15 of the *Charter*, the members must establish that they were treated differently than other persons in the same situation, and that the different treatment constituted a breach of their rights granted by the *Charter*. Submissions based on case law must at the very least give the relevant references.

Neither the opposing party nor the Committee has an obligation to make the case for the party who has the onus of proof; if the burden is not met, the case will not succeed. This principle is doubly important on a reference to Level II or an appeal: the grievor or the appellant must first state the grounds on which the review is requested. The measure of success will be how well the evidence or submissions have been presented to support the case as it has been defined in the reference or statement of appeal. A mere statement that the Level I decision is unacceptable, or that the Adjudication Board was unfair, is not sufficient for a proper



---

review of the initial decision; the appellate level must know, and will be largely guided by, the grounds on which the review is requested.

---

## GRIEVANCES

---

### a) *Language Issues*

A large number of grievances referred to the Committee have dealt with the issue of language requirements in the staffing of positions.

Language requirements can have a direct effect on members' careers, and therefore merit careful assessment and justification. The Force has developed an official languages policy which sets out the procedure to be followed in identifying language requirements. In the cases reviewed, this procedure was generally not followed and the members consequently questioned the fairness and justification of the resulting requirements. On the basis of the cases reviewed by the Committee, it is clear that neither the front-line managers, nor the members involved, understood the Force's official languages policy.

### b) *Informed Decision-Making*

The grievances reviewed during the year have often resulted from a lack of complete and accurate information being made available to the members of the Force, or a failure on the part of members to avail themselves of the information available.

Members assess their entitlements on the basis of the information available to them in the various manuals or from other members. There are

policy centres responsible for every policy; these are the competent authorities which must be consulted to determine an entitlement. Some policies may set out a consultation procedure which members must follow if the Force is to be bound by the resulting claims. In some cases reviewed by the Committee, members did not consult the appropriate provisions of applicable policy, or they constructed interpretations, without consulting the appropriate policy centre, which were subsequently disapproved by the Force.

On the other hand there are instances where the Force is under an obligation, set out in policy, to supply information to members. Where the Force fails to supply accurate, up-to-date information, or where it encourages members to obtain information through channels other than those specified in the policy, it must bear the consequences of decisions made on the basis of inadequate information.

Members generally have the responsibility of ensuring that they have the information they need to make informed decisions. Where they opt for the most favourable interpretation of a policy regardless of its source or validity, they do so at their own risk. Where the various manuals do not contain all the information they need, members must seek out the missing information.

The Relocation Directive is one example of the Force being under an obligation to provide information to members. The Force must devise procedures to ensure that the sending Division, which provides information

---

to the member being relocated, has up-to-date information. The Force must also ensure that, where relocation entitlements are to be paid by the receiving Division, it will honour the commitments made to a member by the sending Division.

c) *Timeliness*

The grievor must present a grievance within the prescribed time limits. It is possible for a grievor to seek an extension of these time limits, under section 47.4 of the *Act*. Such requests must, however, be considered in light of the public interest in the speedy resolution of administrative difficulties, so as to prevent their continuation or recurrence. Extensions will also postpone the determination of financial contingencies associated with potential grievances on similar issues.

Going hand in hand with the preceding, the Force must, to the extent possible, deal with grievances speedily. While there has been a marked improvement in this regard (see Part IV), there is still an unfortunate sentiment of unfairness among members of the Force generated by the fact that the Force will often hold members strictly to their time limits while not putting the same emphasis on the timeliness of its own responses.

d) *Standing of Grievor*

Section 31 of the *RCMP Act* entitles members of the Force to present a grievance where they are "... aggrieved by any decision, act or omission...." The meaning of aggrieved is more clearly explained in

the French text which refers to "*...un membre à qui une décision, un acte ou une omission ... causent un préjudice....*" This clearly requires that members incur costs or suffer a prejudice as a result of a particular decision, act or omission. Members must therefore establish their standing to present a grievance by setting out how they were aggrieved. For example, in order to grieve language requirements in staffing actions, members need to show that their applications were rejected or not considered, or that they were told not to apply, because they did not meet the language requirements. In grievances based upon monetary claims, the amounts claimed and the expenses incurred must be established.

Where a member has not established standing to present a grievance under section 31 of the *RCMP Act*, the grievance cannot be considered.

e) *Mootness*

The concept of "mootness" can be considered in the review of cases referred to the Committee, where the case raises an issue of pure principle, the resolution of which would have no practical effect, or where the lack of particulars in the claim effectively prevents a practical outcome to the grievance.

It is a generally recognized principle that in dealing with monetary claims arbitrators should be restricted to remedying the monetary loss and should not assess punitive damages: *Rexwood Products Ltd.*, (1981), 3 L.A.C. (3d) 83 (Brown); *C.P.R. Co.* (1964), 15 L.A.C. 160 (Laskin);

---

*Canada Post Corp.* (1984), 16 L.A.C. (3d) 283 (McKee). Brown and Beatty in *Canadian Labour Arbitration*, 3d ed. at paragraph 2:1410 conclude that in remedying monetary loss three "qualifying factors" must be met:

...In the first place, the loss claimed must not be too remote, that is, it must be "reasonably foreseeable". Secondly, the aggrieved party must act reasonably to mitigate his loss. Finally, the loss or damages must be certain and not speculative.

Where the information on the record does not permit an effective resolution of the grievance, the principle of mootness will be considered by the Committee. Such cases could arise where, for instance, a monetary grievance is neither quantified nor does it provide the means to establish an amount to be awarded. Mootness could also be considered where there is no indication of the member being "aggrieved", that is, having suffered injury or a loss.

The grievor has the onus of establishing the validity of the grievance, and will have had the opportunity of adducing all the relevant evidence prior to the matter being referred to the Committee for review. The Committee will generally consider that where the record contains no evidence in support of an assertion, such evidence is not available. Only in exceptional circumstances, therefore, will the Committee seek additional evidence. In all other cases where essential facts have not been proven, effectively rendering the case a hypothetical matter, the Committee will consider applying the principle of mootness.

#### f) *Force Policies versus Government-wide Policies*

Some of the grievances reviewed by the Committee arose from disparities between Force administrative policies and the government-wide policies on the same issues which are applicable to the RCMP.

The travel directive applicable to the Force is supposed to be the same as that which applies to the Public Service, save certain exceptions which recognize special circumstances within the Force. It is therefore unfortunate that grievances arose because the Force has published a "Travel Directive" which differs from that approved by the Treasury Board for the Public Service in areas which are not subject to the exceptions. The same problem arose where the Force adopted a distinct policy on smoking in the workplace rather than following Treasury Board policy.

By adopting distinct Force policies on matters covered by government-wide policy, the Force leaves itself open to grievances due to textual omissions, differing interpretations given to various terms of art, or the addition of provisions not contained in the operative government-wide policy. Such grievances are unfortunate because they could be avoided.

#### g) *Medical Discharge*

The Committee received the first medical discharge referrals during the past year, and it quickly became obvious that the medical discharge process was flawed.

---

The *RCMP Regulations* provide that where an “appropriate officer” has formed the opinion that the ability of a member to serve on the Force is impaired, that officer shall appoint a medical board. The appropriate officer will provide to the board material in support of the discharge. The board then reports to the appropriate officer, who makes the decision whether to discharge the member. Under the *Commissioner’s Standing Orders (Appropriate Officer)*, the “appropriate officer” was the same person at all stages of the process, with a resulting institutional bias.

The Commissioner has acknowledged the problem and undertaken to correct the process.

---

## DISCIPLINE

---

### a) *The Millhaven Test*

During the year under review it became necessary to clarify the criteria used to establish whether and when the Force is entitled to deal with disciplinary matters. In the past, a reliance on the criteria set out in *Millhaven* (1967), 1(A) Union-Management Arbitration Cases 328, applicable to off-duty conduct, had developed in order to establish contraventions of the Code of Conduct.

The Committee recast the *Millhaven* test in its proper context, namely the determination of whether off-duty conduct is properly of concern to the employer. The test is but one of the ways to assess the nexus between off-duty conduct and the employment relationship; the common law and arbitral jurisprudence

do not recognize a right to initiate disciplinary proceedings in the absence of a sufficient nexus. *Millhaven* is not meant to be a test to determine whether a contravention has been established, or to assess the proper sanction; other principles of general application come into play at these levels.

The Committee also pointed out that where legislation sets out its own test to determine the existence of a nexus, that test will prevail. This is the case with section 39 of the *RCMP Regulations* which provides that it is a contravention of the Code of Conduct for a member to conduct himself or herself in a disgraceful manner that brings discredit on the Force.

### b) *Discipline versus Performance*

In some of the cases reviewed by the Committee there have been concerns as to whether the disciplinary process was appropriate for dealing with what appeared to be primarily performance problems. The cumulative effect of those cases indicates a need to deal with this issue.

In the application of Part IV of the *RCMP Act* on discipline it is important to distinguish between matters of discipline and matters of performance. Disciplinary measures may be taken for a breach of the Code of Conduct contained at sections 37 to 58 of the *RCMP Regulations*. Some of these provisions are quite broad, and care will be necessary to ensure the disciplinary process is properly used. To use a fictitious example, it may be the “duty” of members to arrange for the direct deposit of their paycheques, yet one would hardly



---

argue that failure to make such arrangements should lead to the disciplinary default of "...knowingly neglect[ing] ...any duty the member is required to perform" (s. 47, *RCMP Regulations*). A distinction must be drawn between the duties of a member as a "peace officer member of the RCMP", and those of a member as an "employee" in a large organization.

In cases where a member acting in good faith performs unsatisfactorily, a closer look at the institutional environment may be in order, to determine whether training, supervision or experience might be enhanced. It is always easier to take the disciplinary approach because it assumes that the member is to blame for the problem; it takes an enlightened manager to put in the extra effort, review the institutional environment and make whatever modifications may be required.

#### c) *Appropriate Sanctions*

Disciplinary referrals have often raised questions regarding the appropriateness of the sanction imposed. In some cases the sanction seems to have been based more on the type of disciplinary process chosen than on the seriousness of the contravention. Proceeding by way of formal discipline would seem to lead to formal disciplinary measures in some cases where the contravention is minor. It sometimes appears that the sanction imposed is more closely aligned with original allegations than with the findings of the Force's adjudication board; in such cases, the member may win the battle but lose the war when the sanction imposed reflects the

original allegations rather than the somewhat lesser findings.

Some disciplinary referrals have revealed the use of administrative measures, such as isolating members from their peers, as an adjunct to discipline. This seems to be more prevalent in situations where the Force can more closely control the activities of its members. Without addressing the propriety of such measures, it should be stressed that, if alternative measures are used, they should be taken into account when a sanction is finally imposed.

#### d) *Ordered Statements*

Prior to the proclamation, in June 1988, of the 1986 amendments to the *RCMP Act*, the *Act* did not deal specifically with ordered statements. However, a member could be charged under the old *Act* with the service offence of failing to obey a lawful command to answer a question. By way of administrative guidelines in relation to internal investigations, the member had no right to counsel while giving an ordered statement.

In one case the Committee's findings and recommendations reviewed the case law dealing with the right to counsel, and concluded that the implications (both in relation to possible sanctions and the member's career) of internal investigations, combined with the legal ambiguity inherent in determining the lawfulness of orders, warranted access to legal counsel prior to being ordered to make a statement.

Section 40 of the new *Act* provides that a member must, when required to do so, answer a question

---

asked by an internal investigator. The drafting of this section puts members in the same situation vis-à-vis an internal investigator as if they were called to testify in court. The section also provides that ordered statements can only be used against the member if they are false and given with the intent to mislead.

In one case the Force had taken two contradictory statements from a member. It was alleged that the first was false and the member was subject to discipline for deliberately having made a misleading statement. The only way this could be substantiated was by concluding that the second was true. There was no independent evidence to show which statement was correct. The Force based its argument on the truth of the second statement, even though the *Act* states that only false statements deliberately made may be used against the member making them. The Committee's recommendation to the Commissioner was to the effect that such a use of an ordered statement, not alleged to be false, was not permitted by section 40 of the *Act*.

In another case a distinction was made between an order to make a statement and an order to produce police notebooks. This led to a comparison of the old *RCMP Act* with the new one. The old *Act* had criminal connotations; the new one does not. Therefore, the criminal concept of self-incrimination is no longer relevant. In addition, police notebooks are not considered to be the same as a verbal statement. Consequently, the order did not amount to a violation of the right against self-incrimination.

#### e) *Process*

Some disciplinary proceedings have prompted comments from the Committee dealing with the process followed before internal adjudication boards.

Perhaps as a function of the application of the test in *Millhaven* which is a structured approach to the assessment of off-duty conduct, the Force has attempted to produce factual evidence of intangible concepts, such as morale within the Force and the Force's reaction to disgraceful conduct. This has led in some instances to a veritable parade of witnesses, none of whom were experts in the matter on which they were testifying. They could therefore only give evidence of their personal reaction, and from this adjudicators were expected to extrapolate the force-wide impact of conduct. This clearly was not conducive to either speediness or an informed decision, as both the Force and the member engaged in a numbers contest.

The Committee also commented that many issues on which "evidence" was being tendered were issues of law which could not be proved. In such cases it would be entirely proper for the parties to put forward witnesses to establish a factual foundation for the legal argument they would then make. Quality is better than quantity in matters of evidence.

Serious concerns were also voiced regarding the practice in certain divisions whereby criminal and internal investigations are conducted by the same member. Different rights and obligations attach to each type of



---

investigation, and there is a danger that members under internal investigation may not be satisfied that the information collected in the criminal process will not be used in the internal process.

f) *Wording of Allegations*

In more than one instance, allegations had to be amended, sometimes to correct numerous errors; this causes concern in light of the quality one would expect from the Force in such matters. There were many cases in which allegations were amended more than once to correct statements of fact. The Committee hopes the Force can bring the same degree of expertise to bear on the drafting of disciplinary allegations as it does regarding criminal charges.

---

OTHER CONCERNS

---

a) *Paragraph 36 (a) of the RCMP Regulations*

In the last Annual Report comments were made regarding the publication by the Force of a list of 17 items the Commissioner considered to fall within the ambit of paragraph 36(a) of the *RCMP Regulations*.

During the year the Force published Bulletin AM-1706 which notified members that claims against members, made pursuant to the Claims Regulations, would no longer be considered referable. The Force also announced, in the Federal Regulatory Plan 1991-92, its intention to propose an amendment to paragraph 36(a). In neither of these instances did the Committee receive

advance notice, let alone an opportunity to express its views. These issues are of great interest to the Committee, with direct implications for its grievance mandate. That the Force could proceed unilaterally further underscores the concerns previously expressed by the Committee regarding the limitations on its jurisdiction.

Further to concerns expressed by the Committee, the Force has now agreed to involve the Committee in any further developments on these matters.

b) *Procedural Fairness*

The issue of procedural fairness arose in a number of grievances. As previously noted, in medical discharges, the regulations called upon an appropriate officer initially to determine that a member's ability to serve was impaired, to appoint a Medical Board, to argue the case for medical discharge before the Board, to receive the Board's recommendations and to make the final decision. The *Commissioner's Standing Orders (Appropriate Officer)* appointed the same appropriate officer for all the steps in the procedure. The Committee found the process to be flawed.

Procedural fairness was also an issue in cases where evidence was considered by the Grievance Advisory Board and the Level I adjudicator without having been provided to the grievor. In one case, the Level I adjudicator had collected evidence on his own. This contravened both the *Commissioner's Standing Orders (Grievances)* and the principles of

---

natural justice. The Commissioner's decision pointed out these flaws to Level I adjudicators.

c) *Commissioner's Decisions*

During the period under review, the Commissioner made his decision in a disciplinary matter in which the Committee had received additional submissions pursuant to its *Rules of Practice and Procedure*. As noted in last year's Annual Report, the matter raised important legal issues which had not been fully addressed prior to review by the Committee.

The Force and the member chose not to attend the proceedings before the Committee; Committee counsel made submissions as to the state of the law and they were considered in the preparation of the recommendations.

The Commissioner took the position that the proceedings before the Committee had resulted in unfairness because the parties had not been present at the proceedings; he consequently set aside the Committee's recommendations, but ultimately adopted the same reasoning in his decision.

The Committee's role is to review the internal proceedings and processes of the Force and to provide the best possible recommendations to the

Commissioner. The Committee maintains that the procedure which was followed was both fair and consistent with the provision of proper advice.

In another matter the Force had disciplined a recruit for falsely claiming that he had completed some physical exercises. The review revealed that the member had been suspended for six months and had been segregated in barracks reserved for recruits facing discipline. Moreover an official memorandum had directed other recruits and instructors not to associate with the recruit. The Adjudication Board "wrestled" with the question of whether to dismiss the recruit; instead, it imposed a forfeiture of 10 days' pay and a reprimand.

The accumulation of the above factors is difficult to understand in such a minor case, particularly the treatment afforded the recruit at the Training Academy. The Committee recommended that the sanction be reduced to the reprimand alone; the Commissioner disagreed and supported the assessment of the conduct as being very serious for a recruit. In light of the submissions of the parties, however, he reduced the sanction to a forfeiture of three days' pay and a reprimand, as had been sought before the Board.



---

## IV LOOKING BACK

---

### DELAYS

---

Delays have long been of concern to those involved in the RCMP's discipline and grievance systems; this is understandable. It is trite law that justice delayed is justice denied, and while the ramifications of internal disciplinary proceedings are less severe than criminal charges, and grievances less so, it does not alter the fact that both can be stressful for individuals and debilitating for an organization.

Complete and accurate statistics are not available to the Committee as it only has information about the files it receives from the RCMP. What it does receive, though, has caused it to express concern on a number of occasions about the amount of time it takes to process both discipline and grievance cases. There have been improvements at certain stages of the process; however the overall time frames are still unacceptably long. The Committee recognizes that speed is not the only goal; other considerations, such as paying attention to the rights and interests of the members, are also important. However, the Committee is firmly convinced that, at almost all levels, there is a failure to treat discipline cases and, especially, grievances in a timely fashion.

Based on the information available to the Committee, the overall average time between an incident and its ultimate resolution is slightly less than two years in the case of both discipline and grievance matters. It is clear to the Committee that this is

greatly in excess of what Parliament intended when it adopted amendments to the *RCMP Act*, and is not acceptable in a modern, efficient labour relations environment.

Responsibility for minimizing delays cannot be ascribed to any single group. All participants in the grievance and discipline processes must share the responsibility: members, Grievance Advisory Boards, Adjudication Boards, Level I decision makers, the Committee, the Commissioner and the various offices responsible for co-ordinating the paper flow. Once a file arrives at the Committee, it is generally reviewed and recommendations issued within approximately 90 days, although the Committee believes it should be able to review the majority of cases within 60 days, and considers this to be its target. Unfortunately, when a hearing is necessary this can be considerably longer, given the need to co-ordinate various timetables, subpoena witnesses, etc.

As noted in Part III, members of the RCMP must remember that they have 30 days after they become aware, or should reasonably have become aware, of an act, decision or omission which affects them, in which to file a grievance. It appears that a tendency to ignore the specific provisions of the *RCMP Act* to this effect has developed within the Force. Members have the responsibility to meet the deadlines imposed by the *Act* and Level I adjudicators have the responsibility to enforce these deadlines. The other side of the coin, however, is that the

---

Force must improve its ability to process grievances and discipline cases more quickly, since holding the membership to strict deadlines while the Force is not held to any would be unfair.

It should be noted that the *RCMP Act* is not without a degree of flexibility. While the deadlines prescribed in it are clear and unequivocal, there is a mechanism by which the Commissioner may extend deadlines. It is the Committee's view, though, that extensions to the statutory deadlines should be the exception and not the rule. A request for an extension should set out a valid reason why it is or was impossible to meet the deadline, and should seek an extension for a limited period of time which should not normally exceed the original delay. A request for the extension of a deadline should not be arbitrarily denied, nor should it be automatically granted. The Commissioner or his delegate should review the circumstances of the matter and determine whether an extension is justified under those circumstances. The right to grieve or to appeal, which is granted by Parliament, should not be denied because of something beyond a member's control, nor should it be extended beyond Parliament's grant for frivolous reasons.

Both members and the Force must remember the purpose of deadlines: they are not arbitrary dates designed to trap or obstruct the unwary. They serve to delineate rights and place limits on authority. Part of their function in a human-resource management context is to permit the identification and resolution of prob-

lems in an efficient and effective manner, thereby allowing an organization and its employees to concentrate on fulfilling their primary activity without distraction.

The foregoing is not to say that the Committee's previous comments have fallen on deaf ears. There has been a noticeable improvement in the time being taken to process files within the RCMP.

Grievances are being processed more quickly at Level I and less time is required to refer them to the Committee. Formal discipline matters are also being handled more quickly. These improvements would not have been possible without the personal attention of the Commissioner, the Deputy Commissioner (Administration) and the Director of Personnel, nor would they have been possible without sustained effort on the part of the Professional Standards Directorate, the Internal Affairs Branch and the Staff Relations Branch, as well as field staff. The Committee is pleased to note these improvements.

All individuals and management should pay closer attention to their responsibilities under the *RCMP Act*. In the future, the Committee will be looking closely at adherence to statutory deadlines, and failure to adhere to them will result in recommendations that the grievance or the appeal in question be denied. Both members and management must remember that justice delayed is justice denied, and that it is in the interests of neither party to allow matters to fester indefinitely. In labour relations matters, there is a societal and an organizational interest in resolving differences



---

in an effective and efficient manner, and then moving on to new challenges.

---

#### MEETINGS WITH RCMP

---

The case review function of the Committee has been greatly facilitated by the excellent working relationship between the Grievances and Appeals Directorate and its counterparts in the RCMP.

Informal meetings are held with representatives of the Staff Relations Branch, Professional Standards Directorate and Internal Affairs Branch and

the Division Staff Relations Representatives. These are supplemented by frequent telephone conversations with both Force management and membership. The goal is to ensure an effective and efficient resolution of procedural and administrative issues as they arise, in order to allow all parties to concentrate on the substantive issues of real concern. Procedural problems are not allowed to detract from the work at hand; emerging concerns are addressed before they become ingrained.

This relationship has contributed to the formulation of practical recommendations to the Force.





---

EFFECTIVENESS REVIEW

---

In its last annual report, the Committee indicated that it would begin a process of consultation to enable it to conduct a review of its effectiveness. It was originally contemplated that this process would consist primarily of discussions with representatives of various government agencies, both federal and provincial, and with representatives of management and the membership of the RCMP. During the planning stages it became apparent that the Committee's review would be more effective if it were based on something more than the Committee's own perceptions of its status and user satisfaction.

As a result, an analysis of user satisfaction was undertaken. This involved the identification of distinct user groups, the identification of individuals within these user groups whose views could be sought, the identification of the manner in which their satisfaction could be tested and, above all, the establishment of a mechanism that would ensure the confidentiality of any individual consulted.

The results of this preliminary review have been encouraging. The Committee tested users' perceptions regarding three elements: the Committee's overall mandate, its case review function and its research function. Overall, results were positive. It is fair to say that the vast majority of users consulted viewed the Committee and its activities in a favourable or very favourable light. This is not to

say, though, that the process has not highlighted some areas which require attention:

- there is a substantial feeling that the Committee's role is not well understood by the majority of the members of the RCMP;
- there is a perception that the Committee sometimes takes too long to review cases;
- there is a strong feeling in some quarters that the Committee should be receiving grievances which it does not currently receive;
- there is a view that the roles of the Committee and the Public Complaints Commission are not sufficiently distinguished.

While the views expressed frequently reflect the backgrounds of the individuals consulted, they also point to the need for the Committee to continue its efforts to communicate its role and function within the RCMP and within the police community in general. There is also obviously a need to address institutional questions such as the formal mandate of the Committee, the type of grievances which should be referred to the Committee, the relationship between the Committee, the RCMP and the Public Complaints Commission and similar matters.

---

Now that the Committee is in possession of these views, it can undertake its more detailed consultations in a more focused and effective

manner. It is the Committee's intention to make specific comments, where they may be required, in its next annual report.

---

## VI ANNEXES

---

- A. List of items which the Commissioner has included within the scope of paragraph 36(a) of the *RCMP Regulations*
- B. Seminar on Police Human Resource Management



**List of items which the Commissioner has included within the scope of paragraph 36(a) of the *RCMP Regulations***

1. Classification of Civilian Member positions where the Public Service Classification Standards are utilized.
2. Language profile of positions advertised in Job Opportunity Bulletins.
3. R.C.M.P. Travel Directives.
4. Civilian Member Dental Plan.
5. Foreign Services Directive.
6. Provision of Counsel and the Payment of legal fees and disbursements.
7. Smoking in the Work Place.
8. Living Accommodations Charges Directives.
9. Conflict of Interest.
10. Secondary Employment for Civilian Members.
11. Harassment in the Work Place.
12. Occupational Health and Safety.
13. Parking Charges.
14. Charter of Rights and Freedoms i.e. discrimination on the basis of age, religion, sex, retirement age, etc.
15. Access to Information based on the collection, use and release of information, i.e. personal information is released and member is penalized based on the information released.
16. Incentive Awards Program.
- \* 17. Claims against members by the Force in connection with the loss or damage to property owned, leased, or in the care and control of the Force.

\* removed from list by Bulletin AM-1706





## *Seminar on Police Human Resource Management*

**Wednesday 20 February 1991**

### **Opening of the Seminar**

#### **Welcome and Presentation of the Program**

The Honourable René J. Marin, O.M.M., Q.C. LL.D.  
Chairman, RCMP External Review Committee

#### **Opening Remarks**

The Honourable Pierre H. Cadieux, P.C., M.P.  
Solicitor General of Canada

Mr. Cadieux was first elected to the House of Commons in 1984. He was Minister of Labour from 1986 until 1989, then Minister of Indian Affairs and Northern Development until his appointment as Solicitor General in February 1990. Mr. Cadieux serves on the Cabinet Committees on Justice and Legal Affairs, Human Resources, Income Support and Health, Security and Intelligence and the Treasury Board. He is a graduate of the Université de Montréal and McGill University and is a member of the Barreau du Québec.

#### **Labour Relations, Performance vs. Discipline**

Professor George W. Adams  
University of Ottawa, Faculty of Law

George Adams is a Professor of Common Law at the University of Ottawa. Mr. Adams has an extensive background in private practice in employment and labour law. From 1979 to 1984 he was the Chairman of the Ontario Labour Relations Board. In addition, he spent many years as an adjudicator on both the Public Service Staff Relations Board and the Ontario Police Arbitration Commission. Mr. Adams will be sharing some of his views on performance and misbehaviour in labour relations.

#### **Panel Discussion**

The following three senior police officers will discuss the practical implications of the presentation on labour relations.

Deputy Chief Peter Scott, Metropolitan Toronto Police Force  
A/Commissioner Ralph Culligan, Commanding Officer "O" Division,  
RCMP

Chief Inspector Serge Barbeau, Community Relations,  
Quebec Provincial Police

---

## **Off-Duty Conduct — When can the police employer react?**

Professor Philip Stenning

University of Toronto, Centre of Criminology

Dr. Philip Stenning is an Associate Professor at the University of Toronto's Centre of Criminology. He teaches undergraduate and graduate courses on the prosecution process, police and policing, legal issues in criminology, the administration of justice, and criminal law and procedure. He also lectures occasionally at the Canadian Police College. Dr. Stenning has just completed research for the Committee on the subject of off-duty conduct. His work will form the basis of a Committee Discussion Paper.

### **Panel Discussion**

The following three senior police officers will discuss the practical implications of the presentation on off-duty conduct.

D/Commissioner Ronald Piers, Ontario Provincial Police

A/Commissioner Gerry Leahy, Director of Personnel, RCMP

Deputy Chief Ray Renaud, Gloucester Police Force

### **Principles of Sanctioning**

Professor Gerry Ferguson

University of Victoria, Faculty of Law

Gerry Ferguson is a Professor in the Faculty of Law at the University of Victoria. He has been a consultant on criminal law and sentencing issues with the Law Reform Commission of Canada and the Department of Justice. Mr. Ferguson has recently completed research for the Committee on principles of sanctioning. His work will form the basis of a Committee Discussion Paper.

### **Panel Discussion**

The following three senior police officers will discuss the practical implications of the presentation on the principles of sanctioning.

Chief Edward J. Coady, Royal Newfoundland Constabulary

Deputy Chief Robert Claney, Edmonton Police Service

A/Commissioner (ret'd., RCMP) G. McCully, RCMP Board of Inquiry

### **Review of the day**

Prof. George W. Adams

Faculty of Law, University of Ottawa

The Committee has asked Professor Adams to act as Rapporteur for the day. He will provide an overview of the day's discussions in the broader labour relations context.

---

**Commentary**

Commissioner Norman D. Inkster  
Royal Canadian Mounted Police

**Closing Remarks**

The Honourable René J. Marin, O.M.M., Q.C., LL.D.

---

## **Participating Agencies**

### **Police Forces**

Calgary Police Service  
Durham Regional Police Services  
Edmonton Police Service  
Fredericton Police Force  
Gatineau Metro Police  
Gloucester Police Force  
Halton Regional Police Service  
Hamilton-Wentworth Regional Police Service  
Hull City Police  
Metropolitan Toronto Police Force  
Nepean Police Service  
Niagara Regional Police Force  
Ontario Provincial Police  
Ottawa Police  
Peel Regional Police  
Quebec Police Force  
Royal Canadian Mounted Police  
Royal Newfoundland Constabulary  
Windsor Police Service  
York Regional Police

### **Associations**

Alberta Federation of Police Associations  
British Columbia Federation of Police Officers  
Canadian Association of Chiefs of Police  
Canadian Police Association  
Metro Toronto Police Association  
National Executive, RCMP Division Staff Relations Representatives  
Police Association of Ontario

### **Others**

Canada Ports Corporation  
RCMP Public Complaints Commission  
Solicitor General of Canada





















**Forces policières**

Le service de police de Calgary  
La Gendarmerie royale du Canada  
Le service de police régional de Durham  
Le service de police d'Edmonton  
La force policière de Fredericton  
Police Gatineau Metro  
La Sûreté de Gloucester  
Le service de police régional de Halton  
Le service de police régional de Hamilton-Wentworth  
La Sûreté municipale de Hull  
Le service de police de Nepcan  
La force policière régionale de Niagara  
La police provinciale de l'Ontario  
La police d'Ottawa  
La force policière régionale de Peel  
La Sûreté du Québec  
Le Royal Newfoundland Constabulary  
La police de la Communauté urbaine de Toronto  
Le service de police de Windsor  
La force policière régionale de York

**Associations**

Alberta Federation of Police Associations  
British Columbia Federation of Police Officers  
Canadian Association of Chiefs of Police  
Canadian Police Association  
Exécutif national, représentants divisionnaires des relations fonctionnelles  
de la GRC  
Metropolitan Toronto Police Association  
Police Association of Ontario

**Autres**

La commission des plaintes du public contre la GRC  
Le solliciteur général du Canada  
Société canadienne des ports

*Séminaire sur la gestion des ressources humaines policières*  
le mercredi 20 Février 1991

**Ouverture du séminaire**

**Mot de bienvenue et présentation du programme**

L'honorable René J. Martin, O.M.M., c.r., LL.D.  
Président, Comité externe d'examen de la GRC

**Allocation d'ouverture**

L'honorable Pierre H. Cadieux, C.P., député  
Solliciteur général du Canada

M<sup>r</sup> Cadieux est élu pour la première fois à la Chambre des communes en 1984. Il est nommé ministre du Travail en 1986 et ministre des Affaires indiennes et du Nord en 1989. Il est nommé Solliciteur général du Canada en février 1990. M<sup>r</sup> Cadieux siège également sur des Comités du Cabinet dont le Comité ad hoc de la justice et des questions juridiques, Sécurité et renseignement, le Conseil du Trésor, Ressources humaines, soutien du revenu et santé. Il est diplômé des universités de Montréal et McGill et est membre du Barreau du Québec.

**Les relations de travail, rendement vs. discipline**

Le professeur George Adams

Faculté de droit, Université d'Ottawa

George W. Adams est professeur de common law à l'Université d'Ottawa. M<sup>r</sup> Adams a une vaste connaissance en pratique privée et de la loi de l'emploi et des relations de travail. De 1979 à 1984 il était président de la Commission des relations de travail de l'Ontario. En plus, il a été pendant plusieurs années, arbitre à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique et à la Commission d'arbitrage de la police de l'Ontario. M. Adams fera part de ses opinions sur le rendement et l'inconduite dans les relations de travail.

**Discussion**

Les trois agents supérieurs de police suivants discuteront des implications pratiques de la présentation sur les relations de travail.  
Sous-chef Peter Scott, La police de la communauté urbaine de Toronto  
Commissaire adjoint Ralph M. Culligan, Commandant divisionnaire, Division "O", GRC  
Inspecteur en chef Serge Barbeau, Service relations communautaires, Sûreté du Québec



Liste des sujets que le commissaire a inclus dans le champ d'application de l'alinéa 36 a) du *Règlement de la GRC*

1. Classification des postes des membres civils lorsque les normes de classification de la fonction publique sont utilisées.
2. Profil linguistique des postes annoncés dans les bulletins sur les possibilités d'emploi.
3. Directive de la GRC sur les voyages.
4. Régime dentaire des membres civils.
5. Directive sur le service extérieur.
6. Services d'avocat-conseil et paiement des honoraires et des dépenses juridiques.
7. Usage du tabac en milieu de travail.
8. Directive sur les frais perçus pour les logements.
9. Conflits d'intérêts.
10. Cumul d'emplois par les membres civils.
11. Harcèlement en milieu de travail.
12. Santé et sécurité au travail.
13. Frais de stationnement.
14. Charte des droits et libertés, c.-à-d. discrimination fondée sur l'âge, la religion, le sexe, l'âge de la retraite, etc.
15. Accès à l'information basé sur la collecte, l'utilisation et la communication de renseignements, p.ex. lorsque des renseignements personnels sont divulgués et que le membre est pénalisé en fonction des informations communiquées.
16. Programme de primes à l'initiative.
17. Réclamations portées contre des membres par la Gendarmerie concernant la perte ou l'endommagement de biens que possède ou loue la Gendarmerie ou dont elle a la responsabilité.

\* retiré de la liste par le bulletin AM-1706





- 
- A. Liste des sujets que le commissaire a inclus dans le champ d'application de l'alinéa 36 a) du *Règlement de la GRC*;
- B. Séminaire sur la gestion des ressources humaines policières.



## ÉVALUATION D'EFFICACITÉ

Dans son dernier rapport annuel, le Comité signalait qu'il allait amorcer une série de consultations afin d'évaluer son efficacité. Telles qu'on les concevait au départ, ces consultations devaient se résumer essentiellement à des discussions avec les représentants de différents organismes gouvernementaux, tant fédéraux que provinciaux, et avec des représentants des gestionnaires et des membres de la GRC. Cependant, au cours de la planification, il est devenu clair que cette évaluation serait plus efficace si elle ne se limitait pas aux perceptions du Comité lui-même quant à son statut et à la satisfaction de sa clientèle.

Par conséquent, une analyse de la satisfaction des clients a été entreprise. Il s'agissait de définir les différents groupes de clients, d'identifier, à l'intérieur de chaque groupe, les personnes qui seraient consultées, de déterminer comment leur satisfaction serait évaluée et, surtout, d'établir un mécanisme garantissant la confidentialité de tous les renseignements recueillis.

Les résultats de l'étude préliminaire sont encourageants. Le Comité a sondé l'opinion de sa clientèle au sujet de trois éléments: le mandat général du Comité, sa fonction de révision des cas et sa fonction de recherche. Dans l'ensemble, les résultats sont positifs. On peut dire que la grande majorité des clients consultés ont une perception favorable ou très favorable des activités du Comité.

Cela ne veut cependant pas dire que la consultation n'a pas mis en lumière certaines lacunes qu'il importe de corriger:

- L'idée que le rôle du Comité n'est pas bien compris par la plupart des membres de la GRC est assez répandue; certains estiment que le Comité met parfois trop de temps à examiner les dossiers; dans certains milieux, on croit que le Comité devrait examiner des griefs qui ne lui sont pas renvoyés à l'heure actuelle;
- les rôles respectifs du Comité et de la Commission des plaintes du public ne seraient pas assez nettement différenciés. Bien que les avis exprimés traduisent souvent la situation de leurs auteurs, ils indiquent aussi que le Comité doit redoubler d'efforts pour expliquer son rôle et sa fonction, aussi bien aux membres de la GRC qu'à la collectivité policière en général. Par ailleurs, les consultations ont aussi fait ressortir la nécessité de régler certaines questions organisationnelles, notamment le mandat officiel du Comité, le type de griefs qui devraient lui être renvoyés et les rapports entre le Comité, la GRC et la Commission des plaintes du public.

Maintenant que le Comité connaît ces points de vue, il peut entreprendre des consultations plus poussées, plus efficaces et mieux définies. Le Comité a l'intention de formuler des commentaires précis, là où cela s'impose, dans son prochain rapport annuel.



et le directeur du personnel ne s'en étaient pas occupés personnellement. Elles n'auraient pas non plus pu se réaliser sans le concours soutenu de l'équipe de la Direction des normes professionnelles, de la Sous-direction des affaires internes et de la Sous-direction des relations fonctionnelles, sans oublier le personnel des régions. Le Comité est heureux de constater les améliorations apportées à ce chapitre.

Chaque membre et chaque gestionnaire doit prendre d'avantage conscience des responsabilités que lui confère la *Loi sur la GRC*. À l'avenir, le Comité examinera les dossiers avec soin pour voir si les délais prévus par la *Loi* ont été respectés; s'il constate qu'ils ne l'ont pas été, il recommandera le rejet du grief ou de l'appel. Aussi bien les membres que les gestionnaires doivent se rappeler que tout retard apporté à l'administration de la justice constitue en soi une injustice et que, ni l'une, ni l'autre des parties n'ont intérêt à laisser pourrir les choses. En matière de relations de travail, la société et l'organisation ont toutes deux intérêt à régler efficacement les différends, pour pouvoir ensuite passer à autre chose.

L'excellente collaboration qui existe entre la Direction des griefs et des appels et ses équivalents à la GRC a grandement facilité les travaux du Comité au chapitre de l'examen des dossiers.

Des réunions sans caractère officiel ont lieu avec les représentants divisionnaires des relations fonctionnelles et des employés de la Sous-direction des relations fonctionnelles, de la Direction des normes professionnelles et de la Sous-direction des affaires internes. Viennent s'ajouter à ces échanges de fréquents entretiens téléphoniques avec des cadres et des membres de la Gendarmerie. Ces échanges visent à assurer le règlement efficace de questions de procédure et de problèmes administratifs au fur et à mesure qu'ils se posent, de manière à ce que toutes les parties puissent se concentrer sur les questions de fond. Ainsi, les problèmes de procédure n'entraînent pas le cours des travaux, puisqu'ils sont réglés dès qu'ils se posent et avant qu'ils ne s'enracinent. Cette collaboration a aidé le Comité à adresser des recommandations réalistes à la Gendarmerie.

arbitrairement, ni accordées automa-  
 tiquement. Le commissaire ou son  
 délégué doit déterminer si la prolon-  
 gation du délai se justifie, compte  
 tenu des circonstances. Le droit de  
 présenter un grief ou d'interjeter  
 appel, accordé par le législateur, ne  
 devrait pas être refusé à cause de  
 circonstances indépendantes de la  
 volonté d'un membre, mais les délais  
 ne devraient pas non plus être prolongés, pour des raisons frivoles, au-delà  
 de ce que le législateur a prévu.

Les membres et la Gendarmerie  
 ne doivent pas perdre de vue la raison  
 d'être des échéances : il ne s'agit pas  
 de dates fixées arbitrairement pour  
 piéger ou contrarier ceux qui n'y  
 prennent pas garde. Les échéances  
 servent à circonscrire les droits et à  
 imposer des limites à l'autorité. Dans  
 le contexte de la gestion des ressour-  
 ces humaines, elles ont entre autres  
 pour fonction de faciliter la détection  
 et le réglage des problèmes d'une  
 façon efficace et efficiente, permet-  
 tant ainsi tant à l'organisation qu'à  
 ses employés de se concentrer sur  
 leurs activités primordiales.

Il ne faut pas conclure de ce qui  
 précède que les observations anté-  
 rieures du Comité soient restées let-  
 tre morte. Le délai de traitement des  
 dossiers à la GRC s'est sensiblement  
 amélioré.

Les griefs sont traités plus rapide-  
 ment au niveau I, et moins de temps  
 s'écoule avant qu'ils soient renvoyés  
 au Comité. Les cas de discipline grave  
 sont également traités plus rapide-  
 ment. Ces améliorations n'auraient  
 pas été possibles si le commissaire, le  
 sous-commissaire à l'Administration

Comme il est mentionné dans la  
 partie III, les membres de la GRC  
 doivent se rappeler qu'ils ont  
 30 jours pour présenter un grief, à  
 compter du moment où ils prennent  
 connaissance - ou auraient normale-  
 ment dû prendre connaissance - d'un  
 acte, d'une décision ou d'une omis-  
 sion qui les touche. Or les membres  
 de la Gendarmerie ont, semble-t-il,  
 tendance à négliger les dispositions  
 expresses de la *Loi sur la GRC* à cet  
 égard. La responsabilité de respecter  
 les délais prescrits par la *Loi* incombe  
 aux membres, les arbitres du niveau I  
 ayant, pour leur part, la responsabilité  
 de veiller au respect de ces délais. En  
 revanche, la Gendarmerie doit de son  
 côté accélérer le traitement des griefs  
 et des affaires disciplinaires, étant  
 donné qu'il serait injuste d'exiger des  
 membres qu'ils respectent des délais  
 stricts si la Gendarmerie n'y était pas  
 tenue elle aussi.

Il convient de signaler, du reste,  
 que la *Loi sur la GRC* n'est pas  
 dénuée de souplesse. S'il est vrai  
 qu'elle prescrit des délais clairs et  
 sans équivoque, il existe néanmoins  
 un mécanisme qui permet au commis-  
 saire de prolonger les délais. Le  
 Comité est cependant d'avis que la  
 prolongation des délais prévus par la  
*Loi* devrait être l'exception et non la  
 règle. Quiconque demande la pro-  
 longation d'un délai devrait donner des  
 raisons valables expliquant pourquoi  
 il lui est ou lui était impossible de  
 respecter le délai, et ne devrait  
 demander qu'une prolongation limi-  
 tée, dont la durée n'exécède pas le  
 délai initial. Les demandes de prolon-  
 gation ne doivent pas être refusées



Les retards inquiètent depuis longtemps les personnes touchées par le système de griefs et de discipline de la GRC, ce qui est tout à fait compréhensible. Le diction anglais « *justice delayed is justice denied* » exprime bien une idée depuis longtemps reconnue : tout retard dans l'exécution de la justice est en soi une injustice. Même si les conséquences des procédures disciplinaires internes sont moins graves que celles des poursuites criminelles, et même si les répercussions de griefs sont encore moins graves, il reste que ces deux types de procédures peuvent être des sources de stress pour les individus et une entrave au bon fonctionnement de l'organisation.

Le Comité ne dispose pas de statistiques complètes et précises, puisqu'il n'a des renseignements que sur les dossiers que lui transmet la GRC. Néanmoins, les dossiers qu'il a étudiés l'ont amené à exprimer son inquiétude, à plus d'une reprise, face à la lenteur de la procédure disciplinaire et de la procédure de règlement des griefs. S'il est vrai que des améliorations ont été apportées à certaines étapes de la procédure, dans l'ensemble les délais sont encore inacceptables. Le Comité reconnaît que la rapidité n'est pas le seul but que l'on doit viser et qu'il est aussi important d'accorder toute l'attention voulue aux droits et aux intérêts des membres. Cependant, il est fermement convaincu qu'à presque tous les niveaux, on ne traite pas les affaires

disciplinaires - et notamment les griefs - avec la diligence voulue. D'après les renseignements dont dispose le Comité, le délai moyen qu'il s'écoule entre un incident et son règlement définitif est de presque deux ans, aussi bien dans les cas disciplinaires que dans les griefs. Il est clair aux yeux du Comité que cela dépasse considérablement les délais que le législateur prévoyait lorsqu'il a adopté les modifications à la *Loi sur la GRC* et qu'une telle lenteur n'est pas acceptable dans une organisation moderne et efficace, au chapitre des relations de travail.

On ne peut attribuer à un seul groupe la responsabilité de réduire les retards. Tous les participants qui interviennent dans le règlement des griefs et des cas disciplinaires doivent en assumer la responsabilité : les membres, les comités consultatifs des griefs, les conseils d'arbitrage, les autorités décisionnelles du niveau I, le Comité, le commissaire et les divers bureaux chargés de coordonner la circulation des documents. Quand un dossier parvient au Comité, il est généralement examiné et réglé (c'est-à-dire que des recommandations sont formulées) dans un délai moyen de 90 jours, bien que le Comité estime qu'il devrait être en mesure d'étudier la plupart des affaires dans les 60 jours, ce qu'il s'est fixé comme objectif. Malheureusement, quand une audience s'impose, les délais peuvent être beaucoup plus longs, puisqu'il faut coordonner divers horaires, assigner les témoins à comparaitre, et ainsi de suite.

Le Comité a pour rôle d'examiner la procédure et les mécanismes internes de la Gendarmerie, et d'adresser des recommandations au commissaire les plus pertinentes. Le Comité maintient que la procédure suivie était juste et qu'elle permettrait la formulation de conseils pertinents.

Dans un autre cas, la Gendarmerie avait imposé des peines disciplinaires à une recrue qui avait prétendu à tort avoir fait certains exercices physiques. L'examen a révélé que le membre avait été suspendu pour six mois et qu'il avait été isolé dans les casernes réservées aux recrues, faisant l'objet de sanctions disciplinaires. De plus, une note de service officielle interdisait aux autres recrues et aux instructeurs de fréquenter la recrue en question. Le conseil d'arbitrage a longuement débattu la question de savoir s'il fallait renvoyer la recrue; il a cependant rejeté cette idée, optant plutôt pour imposer la confiscation de la solde de 10 jours et un avertissement.

L'accumulation de tous ces facteurs et particulièrement le traitement réservé au détenu à l'École de gendarmerie est difficile à comprendre dans le cas d'un manquement aussi mineur. Le Comité a recommandé de ramener la peine à un simple avertissement; le commissaire a exprimé son désaccord, souscrivant à l'avis que la conduite en cause était très grave chez une recrue. Cependant, à la lumière des arguments mis de l'avant par les parties, il a réduit la peine à la confiscation de la solde de 3 jours, assortie d'un avertissement, ce qui avait été demandé devant le conseil.

La question de l'équité de la procédure a également été soulevée dans des cas où le comité consultatif des griefs et l'arbitre du niveau I avaient pris en considération des éléments de preuve qui n'avaient pas été communiqués au requérant. Dans le cas d'un grief, l'arbitre du niveau I avait recueilli des preuves lui-même. Cette façon de procéder contrevenait à la fois aux *Ordres permanents du commissaire (griefs)* et aux principes de justice naturelle. Dans sa décision, le commissaire a signalé l'existence de ces lacunes aux arbitres du niveau I.

c) *Décisions du commissaire*

Pendant la période visée, le commissaire a pris sa décision à l'égard d'une affaire disciplinaire où le Comité avait reçu des observations additionnelles, conformément à ses *Règles de pratique et de procédure*. Comme il était mentionné dans le rapport annuel de l'année dernière, cette affaire soulevait d'importantes questions de droit qui n'avaient pas été abordées avant l'examen du Comité. La Gendarmerie et le membre intéressé ont décidé de ne pas assister aux délibérations du Comité. L'avocat du Comité a présenté un exposé sur l'état du droit et on en a tenu compte dans la formulation de recommandations. Le commissaire a estimé que les délibérations du Comité avaient entraîné une injustice, parce que les parties n'y avaient pas assisté. Par conséquent, il a annulé les recommandations du Comité, mais a, en fin de compte, adopté le même raisonnement dans sa décision.

également annoncé, dans le document intitulé Projets de règlement fédérale de 1991-1992, son intention de proposer un amendement à l'alinéa 36(a). Ni dans l'un, ni dans l'autre de ces cas, le Comité n'a été avisé à l'avance ou n'a eu l'occasion d'exprimer son point de vue. Or, ces questions intéressent vivement le Comité et sont susceptibles de se répercuter directement sur son mandat relatif aux griefs. Que la Gendarmerie ait procédé de façon unilatérale souligne une fois de plus la pertinence des préoccupations que le Comité a déjà exprimées au sujet des limites de son champ de compétence. À la suite des préoccupations exprimées par le Comité, la Gendarmerie a convenu de l'inviter dorénavant à participer à toute initiative future touchant ces questions.

b) *Équité dans la procédure*

Le caractère équitable de la procédure a été mis en cause dans nombre de griefs. Comme nous l'avons déjà signalé lors de renvois pour des raisons médicales, le Règlement prévoit qu'un officier compétent doit estimer au départ que la capacité d'un membre d'exercer ses fonctions est réduite, ordonner la constitution d'un conseil médical, faire valoir le bien-fondé du renvoi pour raisons médicales devant ce conseil, recevoir les recommandations du même conseil et, enfin, prendre la décision finale. Les *Ordres permanents du commissaire (officier compétent)* désignent le même officier compétent comme le responsable de toutes les étapes de la procédure. Le Comité a jugé que cette procédure présentait des lacunes.

réserve. Ces deux types d'enquêtes comportent des droits et des obligations différents, et les membres visés par une enquête interne risquent fort de ne pas être persuadés que les renseignements recueillis dans le cadre de l'enquête policière ne seront pas utilisés dans la procédure interne.

f) *Libellé des allégations*

Dans plus d'un cas, les allégations ont dû être modifiées, parfois pour corriger de nombreuses erreurs, ce qui est inquiétant compte tenu du soin que la Gendarmerie devrait apporter à ces cas. Dans beaucoup de cas, il a fallu modifier plus d'une fois les allégations pour corriger l'énoncé des faits. Le Comité espère que la Gendarmerie fera preuve, dans la rédaction d'allégations disciplinaires, du professionnalisme qu'elle manifeste dans la formulation d'accusations criminelles.

a) *Alinéa 36(a) du Règlement de la GRC*

Le dernier rapport annuel mentionnait la publication par la Gendarmerie d'une liste de 17 sujets qui, d'après le commissaire, étaient visés par l'alinéa 36(a) du *Règlement de la GRC*.

Au cours de l'année, la Gendarmerie a publié le bulletin MA-1706, dans lequel elle annonçait que les réclamations portées contre des membres, en vertu du Règlement sur les réclamations, ne seraient plus du ressort du Comité. La Gendarmerie a

AUTRES SUJETS DE PRÉOCCUPATION

test qui permet une évaluation structurée de la conduite de certains membres en dehors des heures de service, la Gendarmerie a tenté de produire des preuves factuelles de notions abstraites (par exemple, le moral des membres de la Gendarmerie ou la réaction de la Gendarmerie à la conduite honnête). Ces tentatives ont entraîné dans certains cas un véritable défilé de témoins, dont aucun n'était un expert de la question sur laquelle portait son témoignage. Ces personnes ne pouvaient donc témoigner que de leurs réactions personnelles, et les arbitres étaient censés en déduire quelles étaient les répercussions de la conduite en cause sur l'ensemble de la Gendarmerie. Cette façon de procéder ne favorisait évidemment ni la rapidité, ni la prise de décisions éclairées, la Gendarmerie et le membre s'efforçant, chacun de son côté, de produire le plus grand nombre de témoins à l'appui de sa position.

Le Comité a également signalé que, dans bien des cas, les questions à l'égard desquelles des «preuves» étaient présentées, étaient en fait des questions de droit qui ne pouvaient pas être prouvées. En pareil cas, il serait tout à fait acceptable que les parties présentent quelques témoins pour établir les faits sur lesquels repose l'argumentation juridique qu'elles entendent présenter. En matière de preuve, la qualité est préférable à la quantité.

La pratique de faire mener par le même membre les enquêtes policières et internes, qui a cours dans certaines divisions, suscite également de graves

difficultés. La Gendarmerie doit être en mesure de procéder de la même façon que les autres divisions, sans avoir à formuler des commentaires. Le Comité a formuler des recommandations, a incité les autres divisions à inciter les internes, dans le cadre de certaines affaires disciplinaires, à inciter le Comité à formuler des commentaires. Sans doute à la suite de l'application du test énoncé dans *Millbaven*, la façon de procéder de la Gendarmerie devant des conseils d'arbitrage internes, dans le cadre de certaines affaires disciplinaires, a incité le Comité à formuler des commentaires. Le Comité a formuler des recommandations, a incité les autres divisions à inciter le Comité à formuler des commentaires. Sans doute à la suite de l'application du test énoncé dans *Millbaven*, la façon de procéder de la Gendarmerie devant des conseils d'arbitrage internes, dans le cadre de certaines affaires disciplinaires, a incité le Comité à formuler des commentaires.

Le Comité a également signalé que, dans bien des cas, les questions à l'égard desquelles des «preuves» étaient présentées, étaient en fait des questions de droit qui ne pouvaient pas être prouvées. En pareil cas, il serait tout à fait acceptable que les parties présentent quelques témoins pour établir les faits sur lesquels repose l'argumentation juridique qu'elles entendent présenter. En matière de preuve, la qualité est préférable à la quantité.

La pratique de faire mener par le même membre les enquêtes policières et internes, qui a cours dans certaines divisions, suscite également de graves

## e) Procédure

Le Comité a également signalé que, dans bien des cas, les questions à l'égard desquelles des «preuves» étaient présentées, étaient en fait des questions de droit qui ne pouvaient pas être prouvées. En pareil cas, il serait tout à fait acceptable que les parties présentent quelques témoins pour établir les faits sur lesquels repose l'argumentation juridique qu'elles entendent présenter. En matière de preuve, la qualité est préférable à la quantité.

La pratique de faire mener par le même membre les enquêtes policières et internes, qui a cours dans certaines divisions, suscite également de graves



devoir s'il refusait d'obéir à l'ordre de ses supérieurs. Au moment de trancher un cas, le Comité a, dans le cadre de ses conclusions et de ses recommandations, examiné la jurisprudence portant sur le droit aux services d'un avocat. Il a conclu que, compte tenu des répétitions des enquêtes internes (aussi bien sur l'éventuelle application de sanctions que sur l'avenir professionnel du membre) et de l'ambiguïté juridique inhérente à la détermination de la légitimité des ordres, il convenait de permettre au membre d'avoir accès aux services d'un avocat avant de lui ordonner de faire une déclaration.

En vertu de l'article 40 de la nouvelle Loi, tout membre doit répondre aux questions d'un enquêteur interne, lorsque celui-ci l'exige. Le libellé de cet article place le membre, face à l'enquêteur interne, dans la même situation qu'un témoin assisgné à comparaitre dans un procès. L'article prévoit également que les déclarations faites en exécution d'un ordre ne peuvent être utilisées contre le membre que si elles sont fausses et faites dans l'intention de tromper. Dans un cas, un membre avait fait deux déclarations contradictoires. On a allégué que la première était fausse, et le membre a fait l'objet de sanctions disciplinaires pour avoir sciemment fait une déclaration fausse, dans l'intention de tromper. Or, la seule

peines imposées a souvent été remis en question. Dans certains cas, la peine semblait davantage fondée sur le type de procédure disciplinaire choisi que sur la gravité de la faute. Ainsi, lorsqu'on entame la procédure disciplinaire officielle, des mesures disciplinaires graves sont imposées, dans certains cas, même si la contravention est mineure. Il semble parfois que la peine dépend davantage des allégations faites au départ que des conclusions du conseil d'arbitrage de la Gendarmerie. Il arrive alors que le membre gagne la bataille mais perde la guerre, puisque la peine qu'il se voit imposer correspond davantage aux allégations initialement portées contre lui qu'aux conclusions, souvent moins graves.

Certains dossiers disciplinaires renvoyés au Comité ont révélé le recours à des mesures administratives, notamment isoler le membre de ses collègues, parallèlement à la prise de mesures disciplinaires. Cette pratique semble plus fréquente là où la Gendarmerie peut contrôler de plus près les activités de ses membres. Sans vouloir se prononcer sur la validité de telles mesures, il devrait être souligné que, si d'autres mesures sont appliquées, elles devraient être prises en considération quand une peine est finalement imposée.

#### d) *Déclarations obligatoires*

Avant l'entrée en vigueur, en juin 1988, des modifications de 1986 à la Loi sur la GRC, le sujet des déclarations obligatoires n'était pas expressément traité dans la Loi. Cependant, sous l'ancienne Loi, un membre pouvait être accusé d'avoir manqué à son

*de déontologie* énoncé dans les articles 37 à 58 du *Règlement de la*

*GRC*. Certaines de ces dispositions

sont assez générales, et il faut faire

preuve de grand soin dans leur appli-

cation pour veiller à ce que la procé-

dure disciplinaire soit utilisée à bon

escient. Un exemple fictif permettra

d'illustrer cette nécessité. Ainsi, il est

vrai que les membres ont le «devoir»

de prendre les dispositions nécessai-

res en vue du dépôt direct de leur

chèque de paye; pourtant, personne

ne soutiendrait que si un membre

manque à ce devoir, cela devrait être

considéré comme la faute discipli-

naire de «... sciemment négliger...

[une] des fonctions qui lui sont con-

fiées» (article 47, *Règlement de la*

*GRC*). Il faut distinguer les devoirs

qui incombent aux membres de la

*GRC* à titre «d'agents de la paix» de

ceux qu'ils ont à titre «d'employés»

d'une organisation d'envergure.

Lorsqu'un membre qui agit de

bonne foi a un rendement insatisfai-

sant, il convient parfois d'examiner

de plus près le milieu organisationnel

pour voir s'il serait possible d'améli-

orer la formation, l'encadrement ou

l'expérience de l'intéressé. Il est

toujours plus facile d'opter pour la

procédure disciplinaire, parce que

cette approche suppose que le pro-

blème est imputable au membre.

Cependant, si le gestionnaire est

clairvoyant, il se donnera le mal

d'analyser le milieu organisationnel et

d'y apporter les modifications néces-

saies.

c) *Caractère approprié des peines*

Dans les affaires disciplinaires ren-

voyées au Comité, le bien-fondé des

consistait à déterminer si la conduite

d'un employé après ses heures de

travail regardait son employeur. Ce

test n'est qu'une façon parmi d'autres

d'évaluer le lien entre la conduite des

employés en dehors des heures de

travail et la relation employeur-

employé, car ni la *common law*, ni la

jurisprudence arbitrale ne reconnaîs-

sent le droit d'entamer des procédu-

res disciplinaires en l'absence d'un

lien suffisant. Le test *Millbaven* n'est

pas censé servir à déterminer s'il y a

eu contravention, ni à déterminer

quelle sanction s'impose. D'autres

principes d'application générale

interviennent à ces niveaux.

Par ailleurs, le Comité a souligné

que, lorsqu'une disposition législative

prévoit un test devant servir à deter-

miner l'existence d'un lien, ce test

l'emporte. C'est le cas notamment de

l'article 39 du *Règlement de la GRC*,

qui stipule que tout membre agissant

ou se comportant d'une façon scanda-

leuse ou désordonnée qui jette le

désordre sur la Gendarmerie contre-

vient au *Code de déontologie*.

b) *Discipline ou rendement*

Face à certains cas, le Comité s'est

demandé si la procédure disciplinaire

n'avait pas été utilisée pour régler des

problèmes qui étaient essentiellement

des problèmes de rendement. Étant

donné l'effet cumulatif de ces affaires,

il faut régler cette question.

Au moment d'appliquer la partie

IV de la *Loi sur la GRC* traitant de la

discipline, il importe de bien distin-

guer les problèmes de discipline des

problèmes de rendement. Des mesu-

res disciplinaires peuvent être prises

à la suite d'un manquement au *Code*



l'existence de lacunes dans la procédure établie dans ce domaine.

D'après le *Règlement de la GRC*,

quand un «officier compétent» estime que l'état physique ou mental d'un membre réduit sa capacité d'exercer ses fonctions au sein de la Gendarmerie, il ordonne la constitution d'un conseil médical. L'officier compétent transmet alors au conseil les documents à l'appui de la demande de renvoi. Par la suite, le conseil présente son rapport à l'officier compétent, qui décide alors de renvoyer ou de garder le membre. En vertu des

*Ordres permanents du commissaire (officier compétent)*, «l'officier compétent» est la même personne à toutes les étapes, ce qui compromet l'impartialité de la démarche.

Le commissaire a reconnu l'existence de ce problème et il a entrepris de corriger la procédure.

## DISCIPLINE

### a) Le test *Millbaven*

Pendant l'année visée, il est devenu nécessaire de clarifier les critères utilisés pour déterminer si la Gendarmerie a le droit de faire des interventions disciplinaires et, le cas échéant, quand elle a le droit de les faire. Par le passé, on se fondait sur le test énoncé dans *Millbaven* (1967), 1(A) *Union-Management Arbitration Cases* 328 relativement à la conduite en dehors des heures de service, pour établir si des membres avaient contrevenu au *Code de déontologie*. Le Comité a replacé le test *Millbaven* dans son contexte, qui

rites entre les politiques administratives de la Gendarmerie et celles qui s'appliquent à l'ensemble des employés de l'État.

La directive sur les voyages de la Gendarmerie est censée être la même que celle de la fonction publique,

sous réserve de certaines exceptions qui tiennent compte des circonstances spéciales qui peuvent exister

dans la Gendarmerie. Il est donc malheureux que des griefs aient été déposés parce que la Gendarmerie a publié une directive sur les voyages

qui diffère de celle que le Conseil du Trésor a approuvée pour les fonctionnaires, dans des domaines qui ne sont pas visés par les exceptions. Le même

problème s'est posé lorsque la Gendarmerie a adopté une politique distincte sur l'usage du tabac en milieu

de travail, au lieu de suivre la politique du Conseil du Trésor.

En adoptant des politiques distinctes sur des sujets déjà visés par des politiques en vigueur dans toute l'administration publique, la Gendarmerie s'expose à des griefs pouvant découler d'omissions de certaines parties de texte, d'interprétations différentes données à des termes techniques ou de l'ajout de dispositions qui ne figurent pas dans la politique générale de la fonction publique. De tels griefs sont regrettables parce qu'ils pourraient être évités.

(g) *Renvoi pour raisons médicales*

Au cours de la dernière année, le Comité a été saisi pour la première fois de renvois pour raisons médicales, et il n'a pas tardé à constater

n'a pas été considérée, ou encore qu'on leur a dit de ne pas se présenter parce qu'ils ne satisfaisaient pas aux exigences linguistiques. Dans les griefs fondés sur un préjudice financier, les montants réclamés et les dépenses engagées doivent être établis.

Si le membre ne prouve pas son intérêt, en vertu de l'article 31 de la

*Loi sur la GRC*, le Comité ne peut étudier son grief.

#### e) *Caractère théorique du litige*

Cette notion entre en ligne de compte lorsque le Comité est saisi de cas dans le cadre desquels sont soulevées des questions purement de principe, dont le règlement n'aurait aucun effet dans la pratique. Elle s'applique aussi quand, faute d'un exposé détaillé des circonstances du cas, le Comité ne peut se prononcer sur un grief.

C'est un principe généralement reconnu que, lorsqu'ils sont saisis de demandes à incidence pécuniaire, les arbitres doivent se limiter à remédier aux pertes subies et ne doivent pas évaluer les dommages-intérêts punitifs : voir, à ce sujet, *Rexwood Products Ltd.*, (1981), 3 L.A.C. (3d) 83 (Brown); *C.P.R. Co.* (1964), 15 L.A.C. 160 (Laskin); *Canada Post Corp.* (1984), 16 L.A.C. (3d) 283 (McKeen). Dans la troisième édition de l'ouvrage *Canadian Labour Arbitration*, Brown et Beatty concluent, à l'article 2:1410, que trois conditions doivent être réunies pour que l'on puisse remédier à des pertes financières :

#### [TRANSDUCTION]

... Premièrement, la perte alléguée ne doit pas être trop lointaine, c'est-à-

dire qu'elle doit être «raisonnablement prévisible». Deuxièmement, la partie lésée doit agir raisonnablement pour diminuer ses pertes. Troisièmement, la perte ou les dommages subis doivent être réels et non hypothétiques.

Si l'information contenue dans le

dossier ne permet pas le règlement du grief, le Comité peut déclarer qu'il s'agit d'une affaire théorique. C'est le cas, par exemple, lorsque le requérant invoque des pertes financières mais ne quantifie pas ces pertes ou ne prévoit pas de moyen permettant d'établir le montant qu'il réclame. On peut également invoquer le principe du caractère théorique du litige lorsqu'rien n'indique que le membre ait subi un «préjudice», c'est-à-dire une blessure ou une perte.

Il appartient au requérant de prouver le bien-fondé de son grief. Avant que l'affaire soit renvoyée au Comité, il a normalement eu l'occasion de produire toutes les preuves pertinentes. Aussi le Comité juge-t-il généralement que, si le dossier ne renferme aucune preuve à l'appui d'une affirmation, c'est qu'elle n'est pas disponible. Par conséquent, ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles que le Comité cherche à obtenir d'autres preuves. Dans tous les autres cas, lorsque des faits essentiels n'ont pas été prouvés, ce qui rend l'objet du grief hypothétique, le Comité déclarera qu'il s'agit d'une affaire théorique.

#### f) *Politiques de la Gendarmerie et politiques applicables à la fonction publique*

Certains des griefs qui ont été renvoyés au Comité résultaient de dispa-

et leur interprétation avait été désavouée par la Gendarmerie.

En revanche, il y a des cas où la

Gendarmerie est tenue, en vertu de la politique, de renseigner ses membres. Quand elle manque à son obligation de fournir à ses membres des renseignements exacts et à jour, ou quand elle invite des membres à se renseigner auprès d'autres sources que celles que prévoit la politique, elle doit assumer les conséquences de décisions prises sur la foi de renseignements inadéquats.

En règle générale, il incombe aux membres de s'assurer qu'ils ont tous les renseignements nécessaires pour pouvoir prendre leurs décisions en connaissance de cause. Quand ils décident de donner à une politique l'interprétation qui leur est la plus favorable, peu importe la source ou le bien-fondé de cette interprétation, ils le font à leurs risques et périls. Si les divers manuels ne renferment pas tous les renseignements dont ils ont besoin, les membres doivent tâcher d'obtenir l'information qui leur man-

que.

La directive sur la réinstallation est une des politiques qui obligent la Gendarmerie à renseigner ses membres. La Gendarmerie doit faire en sorte que la division d'origine, qui donne les renseignements au membre intéressé, dispose de renseignements à jour. Elle doit également veiller à ce que, si la division d'arrivée doit payer des indemnités de réinstallation, les garanties données au membre par la division d'origine soient honorées.

### c) *Respect des délais*

Le requérant doit présenter son grief dans le délai prescrit (30 jours). Il peut cependant demander la prolongation de ce délai, en vertu de l'article 47.4 de la Loi. De telles demandes doivent cependant être étudées en tenant compte de l'intérêt que revêt pour le public le règlement rapide des litiges administratifs. Les prolongations peuvent également retarder les conséquences financières d'éventuels griefs sur des questions semblables.

Dans le même ordre d'idées, la Gendarmerie doit, dans la mesure du possible, régler rapidement les griefs. Bien qu'une nette amélioration se soit produite à cet égard (voir la partie IV), certains membres trouvent encore injuste que la Gendarmerie les oblige à respecter strictement les délais prescrits alors que, de son côté, elle ne se montre pas aussi rigoureuse quant au respect des délais.

### d) *Intérêt du requérant*

En vertu de l'article 31 de la Loi sur la GRC, tout membre «... à qui une décision, un acte ou une omission... causent un préjudice...» peut présenter un grief. Ceci nécessite que les membres doivent supporter des coûts ou subir un préjudice par suite d'une décision, d'un acte ou d'une omission donnée. Ils doivent donc prouver leur intérêt, c'est-à-dire leur droit de présenter un grief, en décrivant le préjudice qui leur a été causé. Par exemple, pour présenter un grief portant sur les exigences linguistiques dans des mesures de dotation, les membres doivent montrer que leur candidature

linguistiques d'un poste. Dans la plupart des cas que nous avons examinés, cette procédure n'a pas été suivie, ce qui a amené les membres à douter du caractère équitable et justifié des exigences linguistiques en cause. À la lumière des cas dont le Comité a été saisi, il est évident que ni les gestionnaires de niveau I, ni les membres intéressés, ne comprenaient la politique de la Gendarmerie en matière de langues officielles.

#### b) *Prise de décisions en*

##### *connaissance de cause*

Les griefs que le Comité a examinés au cours de l'année résultaient souvent du fait que les membres de la Gendarmerie n'avaient pas été bien et pleinement renseignés, ou qu'ils n'avaient pas consulté les sources voulues pour se renseigner eux-mêmes.

Les membres évaluent leurs droits d'après les renseignements qu'ils puisent dans divers manuels ou auprès d'autres membres. Or, il existe des centres de décision qui sont responsables de chaque politique; ce sont là les autorités compétentes qu'il faut consulter pour savoir ce à quoi on a droit. Certaines politiques prévoient une procédure de consultation que les membres doivent suivre, faute de quoi la Gendarmerie n'est pas tenue de donner suite aux réclamations qui lui sont présentées. Dans certains cas examinés par le Comité, les membres n'avaient pas consulté les dispositions pertinentes de la politique en vigueur ou ils les avaient interprétées à leur façon, sans consulter le centre de décision compétent,

Ni la partie adverse, ni le Comité n'ont l'obligation d'établir le bien-fondé de l'argumentation de la partie qui a le fardeau de la preuve; si celle-ci ne s'acquiesce pas de cette obligation, elle n'aura pas gain de cause. Ce principe est doublement important lorsqu'il s'agit d'un grief renvoyé au niveau II ou d'un appel: le requérant ou l'appelant doit d'abord énoncer les motifs qu'il invoque pour demander un examen. Il réussira à faire prévaloir son point de vue dans la mesure où il aura bien présenté des preuves ou des éléments à l'appui de l'argumentation définie dans le dossier ou le mémoire d'appel. Il ne suffit pas, pour justifier le réexamen dans les règles de la décision initiale, d'affirmer que la décision rendue au niveau I est inacceptable ou que le Comité d'arbitrage a été injuste; l'instance à laquelle on en appelle doit connaître les motifs pour lesquels l'examen est demandé et axer essentiellement son examen sur ces motifs.

#### a) *Exigences linguistiques*

##### GRIEFS

Un grand nombre des griefs renvoyés au Comité avaient trait aux exigences linguistiques énoncées lors de la dotation de postes.

Les exigences linguistiques peuvent avoir des répercussions directes sur la carrière de membres; elles doivent donc être évaluées avec soin et bien justifiées. La Gendarmerie s'est dotée d'une politique sur les langues officielles qui décrit la procédure à suivre pour déterminer les exigences



QUESTIONS EN  
DISCUSSION ET  
PRÉOCCUPATIONS

QUESTIONS GÉNÉRALES

Au cours de l'année, le Comité a examiné un certain nombre de griefs et d'appels relatifs à des mesures disciplinaires, mais il n'a pas encore été saisi d'un appel interjeté contre le renvoi ou la rétrogradation en vertu de la partie V de la *Loi sur la GRC*. L'examen de ces cas, allié à son programme de recherche et à ses discussions avec la Gendarmerie, permet au Comité d'avoir une vue d'ensemble des activités de la Gendarmerie visées par son mandat. Ainsi, le Comité est plus à même de replacer chaque cas dans son contexte et de l'analyser en tenant compte de la politique et des pratiques générales de la Gendarmerie. Il peut alors bien cerner les lacunes à corriger et adresser au commissaire des recommandations pertinentes et utiles.

Pendant l'année visée, les questions et les sujets qui suivent ont retenu l'attention du Comité.

*Fardeau de la preuve*

Aussi bien dans les griefs que dans les affaires disciplinaires, le fardeau de persuasion est lié à la prépondérance des probabilités. La partie à laquelle incombe le fardeau de la preuve (le requérant, dans le cas des griefs, et la Gendarmerie, dans les affaires disciplinaires) doit produire des preuves,

soit sous forme de pièces, soit sous forme de témoignages lors d'une audience, à la mesure de ce fardeau. Pour les questions de fait, les parties ne peuvent s'acquitter du fardeau de persuasion qu'en produisant des preuves. De simples affirmations ou déclarations ne suffisent pas. Quand on allègue la disparité de traitement ou l'application inégale de la politique, il faut présenter des faits à l'appui de ces arguments. Si les actes ou les décisions d'un tiers sont pertinents, on exige normalement le témoignage de cette personne, à moins que d'autres preuves suffisamment convaincantes n'aient été produites.

Pour les questions de droit, les faits en cause doivent également être établis. Par exemple, il faut qu'il existe au moins des preuves *prima facie* d'une violation de la *Charte* pour que la Gendarmerie soit tenue de répondre : il ne suffit pas pour la partie à laquelle incombe le fardeau de la preuve de prétendre qu'on a violé la *Charte*. Si le membre invoque l'article 15 de la *Charte*, il doit établir qu'il a été traité différemment des autres personnes dans la même situation, et que ce traitement différent constituait une violation de ses droits garantis par la *Charte*. Quant aux personnes qui fondent leur argumentation sur la jurisprudence, elles doivent à tout le moins citer les affaires pertinentes.

b) *Pouvoir de conclure des marchés*

Le Comité est désigné comme ministre dans l'article 1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Depuis la création du Comité, on présuait généralement que celui-ci, à l'instar d'autres ministères, avait le droit de conclure des marchés en vertu du *Règlement sur les marchés de l'État*. Cependant, à la suite de questions soulevées par un autre organisme, le ministère de la Justice a dû remettre en question cette supposition.

Le sous-procureur général a informé le Comité qu'à son avis, le *Règlement sur les marchés de l'État* ne s'applique pas au Comité, étant donné que celui-ci n'est pas un agent de Sa Majesté la Reine. Par conséquent, le Comité s'est trouvé dépourvu du pouvoir de conclure des marchés.

Le Comité a soumis une présentation au Conseil du Trésor pour corriger cette situation. Sa demande a été approuvée, le Conseil du Trésor permettant au Comité de conclure des marchés à la condition de respecter l'ensemble des politiques et des procédures qui s'appliquent aux ministères. Le Comité remercie le personnel du Secrétariat du Solliciteur général et celui du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui l'ont aidé à régler cette affaire.

c) *Règles de pratique et de procédure*

Avant l'entrée en vigueur des parties III, IV et V de la *Loi sur la GRC* (qui portent respectivement sur les griefs, la discipline, le renvoi et la rétrogra-

dation), le Comité avait adopté les *Règles de pratique et de procédure du Comité externe d'examen de la GRC* pour compléter le cadre législatif dans lequel se dérouleraient ses travaux. Après avoir appliqué ces *Règles* pendant deux ans, et à la suite de leur examen par le Comité mixte permanent d'examen réglementaire, le Comité a adopté plusieurs amendements de règle interne afin de clarifier les *Règles* et de les rendre plus faciles à comprendre pour les parties. Il est prévu que ces amendements seront publiés dans la *Gazette du Canada*.

d) *Charge de travail et ressources*

Comme le souignaient les rapports annuels précédents, le Comité n'a guère de contrôle sur le nombre ou la nature des dossiers qui lui sont renvoyés. Tant que le Comité et la GRC n'auront pas acquis une expérience suffisante des mécanismes institués par la *Loi* relativement aux griefs, à la discipline, au renvoi et à la rétrogradation, il sera difficile de prédire avec une certaine précision la charge de travail du Comité et les ressources dont il aura besoin.

Sans le concours de son personnel professionnel et de soutien, le Comité ne pourrait réaliser le mandat que le Parlement lui a confié, d'autant plus qu'il a dû absorber une charge de travail supplémentaire au cours de la dernière année.



- la sixième conférence annuelle des tribunaux administratifs du Canada;
- la réunion annuelle de la Commission des plaintes du public contre la GRC;
- la 85<sup>e</sup> conférence annuelle de l'Association canadienne des chefs de police;
- le Congrès des ombudsmen canadiens.

ADMINISTRATION

a) *Élargissement de la sphère de compétence*

En décembre 1989, le commissaire a fait savoir qu'il renverrait au Comité les griefs portant sur 17 autres sujets. Par suite de cette décision, le nombre de dossiers renvoyés au Comité a sensiblement augmenté, surtout pendant les derniers mois de l'année financière 1989-1990 et au début de l'année financière suivante. Quand l'ampleur exacte de l'augmentation a pu être mesurée, l'année financière était déjà amorcée, et il était trop tard pour modifier le Plan opérationnel pluriannuel du Comité ou ses prévisions comprises dans la Partie III du Budget des dépenses. Le Comité a donc dû soumettre une présentation au Conseil du Trésor, en vue de l'approbation d'un Budget des dépenses supplémentaire. Ce budget a été approuvé, et le Comité a pu terminer l'année financière avec des ressources humaines et financières suffisantes pour lui permettre d'absorber l'augmentation de sa charge de travail et les coûts importants des audiences requises.

- l'Association canadienne des chefs de police — 85<sup>e</sup> conférence annuelle, St. John's (Terre-Neuve);
- le Comité consultatif de l'Association canadienne des chefs de police, St. John's (Terre-Neuve);
- les Autorités policières municipales, Ottawa (Ontario);
- le Service de police de la Namibie, Ottawa (Ontario);
- les Commandants divisionnaires de la GRC, Montebello (Québec);
- les participants au Dîner régional (Colombie-Britannique).

Le Comité a reçu la visite de M. David Landau, ombudsman du New South Wales (Australie) en avril 1990. En novembre 1990, il a également reçu un autre visiteur de la même région, l'honorable E.P. Pickering, MLC, ministre des Services de police et d'urgence; M. Pickering était accompagné du commissaire Avery, du Service de police du New South Wales, et du juge B. Thorley, président de la Commission de police du même endroit. Parmi les autres visiteurs que le Comité a reçus au cours de l'année figurait M. Karamjit Singh, un professeur universitaire invité, qui était en congé sabbatique de son poste à la *Public Complaints Authority* de Londres.

Des membres et représentants du Comité ont assisté aux conférences suivantes :

- le congrès de l'*International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement*;

griets et du système disciplinaire de

la GRC.

Ce document a été extrêmement bien accueilli par les membres de la GRC dans tout le pays. Certains ont

demandé plus de renseignements sur le mandat du Comité, tandis que

d'autres voulaient qu'on les conseille sur la façon de procéder pour présenter un grief, ou encore demandaient qu'on leur envoie les documents de

recherche ou les rapports annuels.

L'École de Gendarmerie a demandé des exemplaires du prospectus pour

les distribuer à toutes les recrues pendant leur stage de formation.

Le Comité continue à envoyer son communiqué mensuel aux com-

mandants divisionnaires et aux représentants divisionnaires des rela-

tions fonctionnelles intégrées. Les

représentants divisionnaires des rela-

tions fonctionnelles intégrées ces

communiqués aux bulletins qu'ils

envoient aux membres de la GRC de

leur division, si bien que l'informa-

tion contenue dans les communiqués

est disséminée dans tout le pays et

rejoint tous les membres. Ceux-ci

sont ainsi renseignés sur les griefs et

les appels étudiés par le Comité, les

recommandations connexes, les con-

férences et les réunions auxquelles le

Comité a assisté et les allocutions

prononcées par le président.

d) *Discours, visites et conférences*

Le président a prononcé devant diffé-

rents organismes des discours sur des

sujets ayant trait au mandat du

Comité. Il a notamment pris la parole

devant les auditoires suivants :

Les sujets abordés étaient extrême-

ment intéressants; les conférenciers

invités étaient bien renseignés et

l'échange spontané d'idées parmi les

participants a donné beaucoup de

matière à réflexion.

... j'ai trouvé instructif et utile d'être

informé sur les courants qui se profi-

lent dans le domaine des relations

patronales-syndicales partout au pays.

Lorsque l'on organise un séminaire de

cette envergure, il est parfois difficile

de connaître l'impact sur les organisa-

tions des participants, et je désire par

faire connaître l'impact sur les organisa-

tions des participants viennent d'un peu

partout au Canada, de nouvelles idées

et des points de vue différents sur les

sujets discutés sont forcément présen-

tés.

c) *Communications*

Le Comité a fait parvenir à tous les

membres de la GRC une version mise

à jour de son prospectus intitulé *Vos*

*griefs et appels*, qui vise à expliquer

le mandat et les activités du Comité.

Ce prospectus comprend le résumé

de certains cas sur lesquels le Comité

s'est penché au cours de l'année

visée, ainsi qu'une série de questions

et de réponses sur les notions de

preuve et de fardeau de la preuve,

dans le contexte de la procédure des

## • L'apport au programme

Le Comité remercie tous ceux et celles qui ont donné généreusement de leur temps et permis au Comité de profiter de leur expertise en contribuant à la préparation et à l'examen des documents de recherche. C'est grâce à leurs efforts conjugués que la publication d'une série de documents utiles se poursuit dans le cadre du programme de recherche.

Le Comité tient également à remercier les nombreux membres de corps policiers des quatre coins du pays qui ont aidé ses consultants en leur donnant des statistiques et des renseignements sur des incidents précis. Leur aide a grandement facilité la rédaction des documents de recherche tout en assurant leur pertinence aux yeux des destinataires prévus.

b) *Séminaire sur la gestion des ressources humaines policières*

Le Comité a tenu en février 1991 son séminaire annuel sur la gestion des ressources humaines policières. Le séminaire a attiré de très nombreux participants, parmi lesquels les cadres supérieurs étaient bien représentés, dont un grand nombre de chefs et de sous-chefs de corps policiers de tout le pays. Le programme du séminaire ainsi que la liste des organisations qui y ont participé figurent à l'annexe B.

Le séminaire du Comité se veut avant tout une tribune où l'on discute librement et franchement de questions que le Comité peut être appelé à étudier, dans le cadre de l'examen des cas qui lui sont renvoyés par le commissaire de la GRC.

Le Comité a eu l'honneur d'accueillir le Solliciteur général, l'honorable Pierre H. Cadieux, C.P., député, qui a accepté, de nouveau cette année, de prononcer l'allocation d'ouverture du séminaire. Le commissaire de la GRC, M. Norman D. Inkster, a adressé la parole aux participants lors de la clôture de la journée, et le Comité tient à le remercier d'avoir participé au séminaire. Le Comité souhaite également exprimer sa reconnaissance au Sous-solliciteur général, M. Joseph S. Stanford, C.R., qui a également pris la parole devant les participants.

Cette année, la formule du séminaire diffèrait quelque peu de celle qu'on avait connue au cours des années précédentes: on y abordait les questions de la discipline d'un point de vue plus concret, délaissant l'approche plus générale adoptée jusqu'ici pour traiter de sujets ayant trait au mandat du Comité. Les échanges se sont fondés en grande partie sur les recherches menées par le Comité. Parmi les sujets abordés figuraient les relations de travail dans la police, la conduite des policiers en dehors de leurs heures de service et les principes à respecter dans l'imposition de sanctions.

Les commentaires suivants de chefs de police qui ont assisté au séminaire sont représentatifs des observations que les participants ont formulées:

Un séminaire comme celui que vous avez organisé a une portée beaucoup plus profonde que vous ne pouvez l'imaginer, et je tenais à vous le faire savoir.

Les principes à respecter pour l'imposition de sanctions sont considérés comme un sujet très important, qui a été choisi en raison de la grande disparité des sanctions imposées à l'heure actuelle. La parution d'un document de recherche sur le sujet ne fera sans doute pas disparaître toute disparité, mais nous espérons néanmoins que l'analyse de la question favorisera une certaine uniformité, qui permettra peut-être, un jour, de ramener dans des limites raisonnables l'écart entre les peines imposées à des agents de police pour divers types d'écarts de conduite.

**• Conduite en dehors des heures de service**

Ce document sur la conduite des policiers en dehors des heures de service analysera les grands principes qui détermineront dans quelle mesure les corps policiers peuvent réglementer la conduite de leurs agents en dehors des heures de service et imposer des sanctions à ceux qui enfreignent les règlements édictés. Il examinera les grands secteurs de conduite que l'on a tenté de réglementer et de sanctionner, ainsi que les changements qui se produisent depuis quelques années et les courants que l'on peut discerner. Le document comparera, en outre, d'une façon générale, la situation des agents de police avec celle d'autres employés des secteurs public ou privé; il décrira ensuite les réformes proposées dans ce domaine ainsi que les raisons pour lesquelles elles s'imposent.

Deux autres documents de recherche sont en préparation et

paraitront au cours de l'année. L'un d'eux traitera des événements spéciaux, et l'autre, de l'évolution et des perspectives d'avenir de l'administration policière et perspectives d'avenir

**• Evénements spéciaux**

Le document sur les événements spéciaux traitera surtout des événements qui entraînent la réaffectation temporaire d'un grand nombre d'agents de police, et de la nécessité d'une politique d'ensemble s'appliquant à ces réaffectations temporaires à grande échelle.

**• Evolution de l'administration policière et perspectives d'avenir**

Ce document analysera l'évolution des modèles et des idées qui guident les administrateurs de la police. On attachera une attention particulière à la mesure dans laquelle les administrateurs de corps policiers recourent aux sanctions disciplinaires et en font leur principal outil de gestion. Enfin, on présentera un aperçu des possibilités qui s'offrent aux administrateurs de services policiers et qui les aideront à relever les défis des années 90.

**• Plan de 1991-1992**

Le Comité met actuellement la dernière main à ses plans de recherche pour 1991-1992. Il a retenu les projets suivants :

- Les conflits d'intérêts;
- L'emploi secondaire;
- La santé et la sécurité au travail.



Un regard rapide sur ce document permet de réaliser l'immense travail qui a été accompli par votre Comité, et je vous en félicite.

... le cinquième document de recherche de votre Comité est excellent et peut servir de guide à tout organisme qui envisage de mettre en oeuvre un programme de ce genre.

v) Renvoi pour raisons disciplinaires — Document de recherche

Le sixième document de recherche publié par le Comité, intitulé *Renvoi pour raisons disciplinaires — Une optique policière*, décrit les caractéristiques et les pratiques du renvoi

pour des raisons disciplinaires et non disciplinaires, dans les corps policiers canadiens et dans certaines entreprises privées. Les questions pertinentes de relations de travail y sont commentées, et on y décrit également un éventail d'options et de modèles dont les corps policiers pourraient s'inspirer, dans l'avenir, pour définir leurs politiques de renvoi.

Le document en arrive à la conclusion que les gestionnaires doivent prendre en considération la valeur de l'employé au moment de planifier l'avenir. Autrement dit, il faut maintenir un équilibre entre les intérêts du policier, de la direction et du public, particulièrement quand la confiance de celui-ci est en cause. Le réalisme force à tenir compte de tous ces intérêts, dans une certaine mesure, pour pouvoir apporter une solution valable aux problèmes qui se posent à la police en matière de discipline, notamment dans le cas de renvois disciplinaires.

Une consultation à laquelle prendraient part les gestionnaires de la police, les policiers et le public contribueraient beaucoup à résoudre le problème des intérêts divergents, mais la solution la plus prometteuse réside sans doute dans un changement fondamental de la façon dont les corps policiers perçoivent la discipline. Ce changement entraînerait l'application de méthodes de gestion innovatrices favorisant une approche plus souple.

La consultation sur ce document prendra fin au début de l'année financière 1991-1992.

vi) Sujets de documents à paraître

Des recherches sur les principes à respecter dans l'imposition de sanctions et sur la conduite des policiers en dehors des heures de service ont récemment été terminées. Des documents traitant de ces sujets seront publiés au début de l'année financière 1991-1992.

• L'imposition de sanctions : principes généraux

Ce document de recherche analysera les principes généraux à appliquer au moment d'imposer des sanctions disciplinaires à des agents de police ayant commis des écarts de conduite. Le rapport présentera un survol des pratiques de différents corps policiers du Canada dans ce domaine, dans le but de cerner les facteurs pris en considération et les critères qui ont cours, et décrira également l'importance accordée aux circonstances atténuantes ou aggravantes.

rats des interventions faites dans le cadre de programmes d'aide aux employés, on admet généralement que les avantages de ces programmes dépassent leurs coûts, quand ils sont bien appliqués et bien gérés.

iv) Programmes d'aide aux employés — Comme rendu de la consultation

Ce document de recherche a suscité une multitude de réponses. La plupart des répondants ont fait des observations judiciaires, et plusieurs d'entre eux ont demandé un exemplaire du rapport intégral que le document de recherche résumait.

Dans l'ensemble, les personnes consultées reconnaissent la valeur des programmes d'aide aux employés. S'il reste encore de nombreux problèmes et questions à régler, les répondants conviennent généralement que les avantages de ces programmes

l'emportent sur les difficultés et les obstacles. Il est évident, à la lecture des réponses, que la mise en oeuvre et la gestion d'un programme d'aide aux employés comportent un apprentissage constant. Il faut évaluer et rajuster sans cesse le programme pour veiller à ce qu'il reste efficace et à ce qu'il conserve la faveur des gestionnaires et des syndicats.

Les extraits suivants donnent le ton des commentaires reçus dans le cadre de cette consultation:

J'ai trouvé que le rapport du Comité était très professionnel et fort bien écrit. Il représente, de façon positive et instructive, le concept des PAÉ en général ainsi que celui des PAÉ destinés à la collectivité policière.

détailée des modèles dont peuvent s'inspirer les organisations désireuses d'instituer un tel programme.

Le document de recherche trace l'historique des programmes d'aide

aux employés, en donne la définition, décrit les divers modèles mis au point et donne des renseignements utiles à ceux qui songent à instaurer un tel

programme. En outre, il explique bon nombre de facteurs particuliers dont il faut tenir compte pour établir un

programme d'aide aux employés au sein d'un corps policier, et propose certains moyens réalistes auxquels les services de police peuvent recourir

pour aider leurs agents en difficulté. L'objet de ce document de

recherche n'est pas de recommander une formule en particulier, mais plutôt de décrire l'éventail des options

qui existent, en soulignant que l'organisation doit choisir la ou les formations qui conviennent le mieux à ses

besoins. Il est souvent nécessaire d'adapter les modèles de base pour s'assurer que le programme offre les services dont l'organisation a besoin.

L'auteur du document conclut que les programmes d'aide aux employés ont un double rôle : la correction et la prévention. Mais alors

que l'aspect correction est assez bien développé, l'aspect prévention l'est beaucoup moins. Comme la plupart des organisations disposent de ressources limitées, il faut que ces programmes produisent des résultats

tangibles et qu'ils soient rentables pour que leur avenir soit assuré. Cependant, si on reconnaît dans l'ensemble qu'il est impossible de mesurer avec précision tous les résultats,



décrit le mécanisme de traitement

des plaintes établi pour la GRC.

ii) Le traitement ultérieur des

plaintes — Compte rendu de la

consultation

Quand le Comité a diffusé le docu-

ment de recherche *Le traitement*

*ultérieur des plaintes — L'impact de*

*la procédure des plaintes sur le sys-*

*tème de discipline dans la police*

pour recueillir des commentaires, il a

constaté, d'après le nombre de répon-

ses reçues et le sérieux de la plupart

d'entre elles, que le document avait

suscité beaucoup d'intérêt dans les

milieux policiers canadiens. En outre,

des réactions comme les suivantes

laissent croire que les principaux

arguments mis de l'avant par l'auteur

sont des éléments cruciaux de ce

débat:

C'est de loin le document le plus

équilibré et le plus objectif que j'aie lu

sur les plaintes contre la police, et la

franchise avec laquelle on aborde des

questions délicates est rafraîchissante.

Le document sur le traitement ulté-

rieur des plaintes soulève plusieurs

questions majeures qui ne sauront

peut-être pas aux yeux des gestionnai-

res de la police, mais qui sont des

facteurs essentiels de l'application des

mesures disciplinaires.

Je suis persuadé qu'un document de

recherche de ce genre aidera à trouver

des moyens d'aborder les questions

disciplinaires qui pèsent sur le

public et les services de police.

Dans l'ensemble, les répondants

étaient d'accord avec l'auteur pour

dire que les gestionnaires de la police

avaient privilégié par le passé une

réagir aux fautes graves.

Il est ressorti de cette consulta-

tion que les répondants ont accepté

l'existence des systèmes de traite-

ment des plaintes du public et qu'ils

en reconnaissent la nécessité. Les

personnes consultées estiment que

l'organisation dont elles relèvent

s'adapte aux nouvelles réalités et aux

nouvelles philosophies de gestion. Il

reste cependant à savoir dans quelle

mesure l'existence d'une plainte

portée par un citoyen se répercute sur

les mesures disciplinaires prises à

l'endroit d'un membre d'un corps

policier. Comme le signale l'auteur

du document de recherche, peu

importe le système de plaintes du

public qui s'applique à un corps poli-

cier, la crédibilité de ce système

dépend d'un subtil équilibre entre

des intérêts divergents.

iii) Programmes d'aide aux employés

— Document de recherche

Le cinquième document de recherche

publié par le Comité s'intitule *Pro-*

*grammes d'aide aux employés —*

*Philosophie, théorie et pratique. II*

s'agit d'une version abrégée d'un

rapport détaillé commandé par le

Comité. Ce rapport traite de l'élabo-

ration de programmes d'aide aux

employés et comprend une analyse

Le quatrième document de recherche publié par le Comité s'intitule *Le traitement ultérieur des plaintes — l'impact de la procédure des plaintes sur le système de discipline dans la police*. L'auteur examine l'imposition de sanctions disciplinaires aux membres de corps policiers à la suite de plaintes émanant du public. D'après lui, l'administration policière réagit depuis toujours aux fautes commises par des policiers en trouvant le ou les coupables et en leur imposant des sanctions. Or, cette approche empêche les administrations de services de police d'opérer un changement fondamental en instaurant un système de gestion à vocation véritablement corrective, axé sur une réforme structurelle. De plus, l'auteur affirme que la tendance à assimiler l'administration policière à la simple application de mesures disciplinaires se trouve renforcée quand l'événement qui déclenche la réaction du gestionnaire est une plainte, étant donné que, selon le modèle classique, le traitement des plaintes se fait par la filière disciplinaire. L'auteur fait remarquer que le système classique d'enquête sur les plaintes a été critiqué parce qu'il ne favorise pas un examen objectif des plaintes ni une réaction impartiale, et parce qu'il ne tient pas suffisamment compte des intérêts et des motifs des plaignants. Ces critiques ont suscité un débat sur la nécessité de faire intervenir un élément externe indépendant dans le traitement des plaintes du public. L'auteur présente les différentes options qui existent et

grande diversité de réponses et d'idées. La consultation vise essentiellement à recueillir des commentaires sur le fond et la forme du document de recherche, à vérifier l'exactitude des données qu'il contient et à découvrir des formules ou des options auxquelles on n'avait pas encore songé, de manière à faire le tour de la question. Les commentaires recueillis sont publiés dans un compte rendu de la consultation. Pour garantir l'efficacité de cet aspect du travail du Comité, la Division de la recherche reste en liaison constante avec la GRC, d'autres corps policiers, des commissions de police et des universitaires. Dans le cadre de son programme de recherche, le Comité publie également un prospectus annuel d'information, envoie un communiqué mensuel aux commandants divisionnaires de la GRC et aux représentants divisionnaires des relations fonctionnelles, en plus d'organiser chaque année un séminaire sur la gestion des ressources humaines policières. Le but premier de cet événement est de permettre aux participants de discuter et d'étudier des questions soulevées par des cas renvoyés au Comité. En plus de préparer les membres du Comité à l'examen des cas dont ils seront saisis, le séminaire est un lieu d'échanges fructueux entre les participants.

a) *Documents de recherche et de consultation*

i) Le traitement ultérieur des plaintes — Document de recherche

Le commissaire ayant décidé, en

décembre 1989, de renvoyer les gRIés portant sur 17 autres sujets au

Comité (voir le rapport annuel de

1989-1990), celui-ci avait en main

17 dossiers au début de l'année

financière 1990-1991. Au cours de

l'année, 30 autres dossiers ont été

renvoyés au Comité. À la fin de

l'année, cinq dossiers restaient à

régler. Ces chiffres révèlent une aug-

mentation de près de 75 % de la

charge de travail du Comité.

Les cas étudiés par le Comité

avaient trait à la politique de la GRC

sur les voyages, à sa directive sur la

réinstallation, à sa politique sur

l'usage du tabac au travail, à sa politi-

que sur les langues officielles, à la

méthode utilisée pour renvoyer des

membres pour des raisons médicales

et à l'inconduite de membres pendant

ou après les heures de travail. On

trouvera dans la partie III un exposé

plus détaillé de certaines des lacunes

relevées.

En vertu du paragraphe 34(1) de

la *Loi sur la GRC*, le président exa-

mine tous les gRIés renvoyés au

Comité pour déterminer si la décision

de la GRC était justifiée. S'il n'est pas

d'accord avec la décision de la Gen-

darmetie, il peut ordonner la tenue

d'une audience pour enqûer plus à

fond sur l'affaire (alinéa 34(3)b)).

Au cours de l'année visée, le prési-

dent a décidé d'ordonner la tenue

d'une audience à l'égard de 10 gRIés.

Un de ces gRIés avait trait à la direc-

tive de la Gendarmerie sur la réinstal-

lation, et les autres portaient sur sa

politique en matière de langues offi-

cielles. À la fin de l'année, le gRIé

relatif à la directive sur la réinstalla-

tion et quatre des neuf gRIés sur la

politique des langues officielles

avaient été entendus, et les recom-

mandations avaient été transmises au

commissaire.

#### PROGRAMME DE RECHERCHE

Le programme de recherche est tou-

jours un aspect important du travail

du Comité.

Comme par les années précédén-

tes, l'élément essentiel du programme

de recherche du Comité a été la

publication d'une série de documents

de recherche et de comptes rendus de

la consultation sur des sujets ayant

trait à son mandat et intéressant les

militieux policiers. Dans un premier

temps, le Comité publie un document

de recherche qui s'inspire du travail

d'un consultant sur un sujet donné. Il

envoie ensuite ce document à

165 particuliers et organismes du

Canada et de l'étranger, afin de

recueillir leur avis sur le contenu du

document. Parmi les destinataires des

documents de recherche figurent des

corps policiers, des ministères, des

entreprises privées et des particuliers

qui s'intéressent à la gestion des res-

sources humaines ou qui sont spécia-

lisés dans ce domaine. Cette façon de

procéder permet de recueillir une

Le Comité remercie également la Gendarmerie de l'avoir aidé à distribuer son prospectus à tous les membres de la GRC. Cette communication est importante pour que les membres de la Gendarmerie soient toujours bien renseignés sur l'activité du Comité et les questions qui l'intéressent.

#### CABINETS DU MINISTRE ET DU SOUS-MINISTRE

Dans l'exercice de ses fonctions, le Président doit parfois consulter le Solliciteur général et ses cadres supérieurs. Certaines questions, qui exigent l'attention personnelle du Solliciteur général, ont été portées à sa connaissance et réglées très rapidement. Le Comité tient à remercier le Solliciteur général de l'attention et de l'intérêt qu'il a portés aux travaux du Comité.

Le Sous-solliciteur général et son personnel nous ont, eux aussi,

apporté leur entière collaboration. Le Sous-solliciteur général s'est mis à la disposition du Comité, lui offrant des propositions et des conseils fort utiles. Il a aussi offert au Comité l'aide du Secrétariat, dont l'expérience est un atout précieux. Le Comité tient à remercier le Sous-solliciteur général et son personnel de leur collaboration au cours de la dernière année.

Le Solliciteur général et le Sous-solliciteur général ont tous deux assisté au séminaire sur la gestion des ressources humaines policières, organisée par le Comité, et ils ont pris la parole devant les participants. Le Comité tient à leur exprimer sa reconnaissance pour leur appui à son égard et à l'égard du séminaire.

entretenir avec le Comité des rapports emprenant d'ouverture et de collaboration, et à régler certaines questions de façon informelle quand c'était possible.

Cette coopération s'est traduite par des réunions et des échanges constants entre, d'une part, le président, et d'autre part, le commissaire et le sous-commissaire à l'Administration, qui ont tous deux participé au séminaire organisé par le Comité. De plus, le président a été invité au cours de l'année écoulée à prendre la parole devant les commandants divisionnaires de la Gendarmerie pour discuter avec eux de sujets qui intéressent le Comité et revêtent de l'importance à ses yeux.

Par ailleurs, des réunions sans caractère officiel ont régulièrement eu lieu entre le personnel du Comité et celui de la Direction des normes professionnelles, de la Sous-direction des affaires internes, de la Section des examens externes et des appels et de la Sous-direction des relations fonctionnelles. Ces discussions ont permis au personnel du Comité et à celui de la GRC de faire connaître, à intervalles réguliers au cours de l'année, les questions à discuter et à régler.

Comme par le passé, le personnel du Comité a été secondé par les représentants divisionnaires des relations fonctionnelles, et notamment par leur exécutif national. Le personnel du Comité s'entretient régulièrement avec ces membres, qui se montrent toujours empressés de l'aider et de le renseigner, en lui expliquant comment les membres de la GRC perçoivent leur travail.



En vertu des dispositions de la *Loi sur*

*la GRC* (1986), ci-après appelée la

*Loi*, le commissaire renvoie au

Comité toutes les affaires ayant

entraîné l'imposition de mesures

disciplinaires graves, le renvoi ou la

rétrogradation, à moins que le mem-

bre intéressé ne demande le con-

traire. Dans le cas des griefs, les dis-

positions législatives sont moins

claires; l'article 36 du *Règlement de*

*la GRC* prévoit que les catégories

suitaines de griefs doivent être ren-

voiyées au Comité :

a) les griefs relatifs à l'interpréta-

tion et à l'application, par la

Gendarmerie, des politiques

gouvernementales visant les

ministères qui ont été éten-

dues aux membres;

b) les griefs relatifs à la cessa-

tion, en application du para-

graphe 22(3) de la *Loi*, de la

solde et des allocations des

membres;

c) les griefs relatifs à l'interpréta-

tion et à l'application, par la

Gendarmerie, de la *Directive*

*sur les postes isolés*;

d) les griefs relatifs à l'interpréta-

tion et à l'application, par la

Gendarmerie, de la *Directive*

*de la Gendarmerie sur la*

*réinstallation*;

e) les griefs relatifs au renvoi par

mesure administrative pour

les motifs visés aux

alinéas 19a), f) ou i).

Comme en faisait état le dernier

rapport annuel, le commissaire a

reconnu que la GRC devait élargir son

interprétation de l'alinéa a) et il a

avisé le Comité que dorénavant les

griefs touchant 17 sujets seraient

inclus dans le champ d'application de

cette disposition. Depuis, il semble

que les griefs relatifs aux réclama-

tions des membres aient été rayés de

la liste. Une copie de la liste figure à

l'annexe A.

Différentes options s'offrent au

président du Comité après l'examen

d'un dossier:

a) être d'accord avec la décision

de la Gendarmerie et, dans ce

cas, en informer les parties

ainsi que le commissaire de la

GRC;

b) ne pas être d'accord avec la

décision de la Gendarmerie, et

alors transmettre aux parties

et au commissaire ses conclu-

sions et recommandations;

c) ordonner la tenue d'une

audience pour examiner

l'affaire à fond. Après

l'audience, le Comité transmet

aux parties et au commissaire

ses conclusions et recomman-

dations.

Dans la pratique, même s'il est

d'accord avec la décision de la Gen-

darmarie, le président transmet aux

parties et au commissaire l'exposé

détailé de ses conclusions et recom-

mandations.

RELATIONS AVEC LA GENDARMERIE

La haute direction de la Gendarmerie  
a continué, tout au long de l'année, à





Evaluation d'efficacité.....27

A. Liste des sujets que le commissaire a inclus  
dans le champ d'application de l'alinéa 36 a) .....31

B. Séminaire sur la gestion des ressources  
humaines policières.....33

Questions générales.....	13
Fardeau de la preuve.....	13
Griefs.....	14
a) Exigences linguistiques.....	14
b) Prise de décisions en connaissance de cause.....	14
c) Respect des délais.....	15
d) Intérêt du requérant.....	15
e) Caractère rhétorique du litige.....	16
f) Politiques de la Gendarmerie et politiques applicables à la fonction publique.....	16
g) Renvoi pour raisons médicales.....	17
Discipline.....	17
a) Le test <i>Millhaven</i> .....	17
b) Discipline ou rendement.....	18
c) Caractère approprié des peines.....	18
d) Déclarations obligatoires.....	19
e) Procédure.....	20
f) Libellé des allégations.....	21
Autres sujets de préoccupation.....	21
a) Alinéa 36(a) du <i>Règlement de la GRC</i> .....	21
b) Équité dans la procédure.....	21
c) Décisions du commissaire.....	22
Retards.....	23
Réunions avec la GRC.....	25

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I  
Introduction

1 Sphère de compétence.....1

1 Relations avec la Gendarmerie .....1

2 Cabinets du ministre et du sous-ministre.....2

PARTIE II  
L'année en  
rétrospective

3 Cas.....3

3 Programme de recherche .....3

a) Documents de recherche et de consultation .....4

i) Le traitement ultérieur des plaintes — Docu-  
ment de recherche .....4

ii) Le traitement ultérieur des plaintes — Compté  
rendu de la consultation .....5

iii) Programmes d'aide aux employés — Docu-  
ment de recherche .....5

iv) Programmes d'aide aux employés — Compté  
rendu de la consultation .....6

v) Renvoi pour raisons disciplinaires — Docu-  
ment de recherche .....7

vi) Sujets de documents à paraître .....7

b) Séminaire sur la gestion des ressources humaines  
policières.....9

c) Communications.....10

d) Discours, visites et conférences.....10

Administration.....11

a) Élargissement de la sphère de compétence .....11

b) Pouvoir de conclure des marchés .....12

c) Règles de pratique et de procédure .....12

d) Charge de travail et ressources .....12



---

# MEMBRES DU COMITÉ

---

## *Président*

L'honorable René J. Marin, OMM, C.R., LL.D.

## *Vice-présidente*

F. Jennifer Lynch, C.R.

## *Membres*

Joanne McLeod, CM, C.R.

William Millar

Mary Saunders, C.R.

---





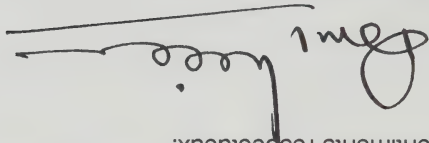
Le 14 juin 1991

L'honorable Doug Lewis, C.P.,c.r., député  
Solliciteur général du Canada  
340 ouest, avenue Laurier  
Immeuble Sir Wilfrid Laurier  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0P8

Monsieur le ministre,

Conformément à l'article 30 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, je vous remets le rapport annuel du Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada pour l'année financière 1990-1991, afin que vous le déposiez devant le Parlement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, l'expression de mes sentiments respectueux.

  
L'honorable René J. Marin

---

Numéro de catalogue JS74-1/1991  
ISBN 0-662-58406-6

Cinquième rapport annuel 1990-1991  
Comité externe d'examen  
de la Gendarmerie royale du Canada  
C.P. 1159, Succursale «B»  
Ottawa (Ontario)  
K1P 5R2

Un sommaire de ce rapport est  
disponible

---

5

DE LA  
GENDARMERIE  
ROYALE  
DU CANADA

COMITE  
EXTERNE  
D'EXAMEN

1990-1991

RAPPORT  
ANNUEL





OBSERVATIONS ÉMANANT DU SÉMINAIRE  
DU COMITÉ EXTERNE D'EXAMEN DE LA GRC

Le moment est venu, pour la police du Canada, d'être fière de son image sur le plan international et de songer à adopter, au chapitre des ressources humaines et de la discipline, les méthodes appliquées dans des entreprises privées qui projettent une image équivalente.

Rapporteur du séminaire

L'évolution de la philosophie de gestion vers un recours accru aux récompenses est une tendance importante de l'avenir. Il s'agit là sans aucun doute de la voie suivie par les entreprises les plus prospères.

Rapporteur du séminaire

Nous avons tous à cœur d'améliorer l'efficacité des corps policiers, que ce soit à l'échelle nationale, provinciale ou municipale. Nous exigeons beaucoup de nos corps policiers, les aider à jouer leur rôle le mieux possible, dans l'intérêt de l'ensemble de la société.

L'honorable Pierre H. Cadieux, C.P., député  
Soliciteur général du Canada

En favorisant la discussion entre praticiens et théoriciens, le Comité semble manifester un vif intérêt pour la gestion des services de police.

L'honorable Pierre H. Cadieux, C.P., député  
Soliciteur général du Canada

Les mécanismes d'examen externe ont pour but de donner des conseils impartiaux et de proposer des lignes de conduite, relativement à l'administration interne de la police et à l'interaction de la police avec le public.

Joseph S. Stanford, c.r.  
Sous-solliciteur général du Canada

Les gestionnaires de corps policiers ont le devoir de s'adapter aux nouveaux besoins de la société et de veiller à ce que leurs membres soient bien formés et incités à entretenir des rapports harmonieux avec la population.

Joseph S. Stanford, c.r.  
Sous-solliciteur général du Canada

Les cadres policiers veulent que leur organisation adopte un rôle plus actif en vue de donner suite aux changements qui se produisent actuellement.

Norman D. Inkster  
Commissaire, GRC

Les policiers commencent à se percevoir comme des agents du changement plutôt que des protecteurs du statu quo.

Norman D. Inkster  
Commissaire, GRC

Le dialogue entre des gens ayant divers points de vue est toujours positif.

Questionnaire d'évaluation du séminaire

Le partenariat avec la collectivité constitue l'un des principes de la police sociopréventive, ce concept que les corps policiers occidentaux adoptent en ce moment.

Norman D. Inkster  
Commissaire, GRC



5

DU CANADA  
ROYALE  
GENDARMERIE  
DE LA

COMITE  
EXTERNE  
D'EXAMEN

1990-1991

RAPPORT  
ANNUEL



CAI  
SG 68  
- A56

Government  
Publication



# ANNUAL REPORT

1991-1992

R O Y A L  
C A N A D I A N  
M O U N T E D  
P O L I C E

EXTERNAL  
REVIEW  
COMMITTEE

6

Canada





---

# ANNUAL REPORT

---

1991-1992

---

R O Y A L  
C A N A D I A N  
M O U N T E D  
P O L I C E

---

EXTERNAL  
REVIEW  
COMMITTEE

---

6

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. JS74-1/1992

ISBN 0-662-59081-3

Royal Canadian Mounted Police  
External Review Committee



Comité externe d'examen de la  
Gendarmerie royale du Canada

CANADA

Chairman Président

June 23, 1992

The Hon. Doug Lewis, P.C., Q.C.  
Solicitor General of Canada  
13th Floor  
Sir Wilfrid Laurier Building  
340 Laurier Avenue West  
Ottawa, Ontario  
K1A 0P8



Mr. Minister:

The Government announced in the February 1992 Budget that it proposes to merge the RCMP External Review Committee and the RCMP Public Complaints Commission.

It appears that the Committee has, during its few years of existence, gained the respect of those dealing with it. Credit must be given to the Committee and to the exceedingly devoted personnel whose names appear in Annex I.

I hereby submit, for tabling in Parliament, the Annual Report of the RCMP External Review Committee for the fiscal year 1991-92, pursuant to section 30 of the *Royal Canadian Mounted Police Act* and your delegation to appoint me to act as Chairman.

Yours truly,

A handwritten signature in ink, reading "F. Jennifer Lynch, P.C.".

F. Jennifer Lynch, Q.C.  
Acting Chairman





---

# COMMITTEE MEMBERS

---

## *Chairman*

The Honourable René J. Marin, OMM, QC, LL.D.\*

## *Vice-Chairman*

F. Jennifer Lynch, QC

## *Members*

Joanne McLeod, CM, QC

William Millar

Mary Saunders, QC\*\*

\* The Honourable René J. Marin completed his term as Chairman on March 27, 1992.

\*\* The Honourable M. Saunders was appointed to the Supreme Court of British Columbia on December 31, 1991.

---



---

# CONTENTS

---

---

## PART I

---

### Introduction

Jurisdiction . . . . .	1
Relationship with the Force . . . . .	1
Offices of the Minister and Deputy Minister . . . . .	2
Proposed Amalgamation with the RCMP Public Complaints Commission . . . . .	2

---

## PART II

---

### The Year Under Review

Cases — Issues and Concerns . . . . .	3
a) <i>Grievances</i> . . . . .	3
i) <i>Time Limits</i> . . . . .	3
ii) <i>Language Grievances</i> . . . . .	4
iii) <i>Burden of Persuasion</i> . . . . .	4
iv) <i>“Aggrieved” Member</i> . . . . .	4
v) <i>The Relationship Between Force Policy             and Government-wide Policy</i> . . . . .	5
vi) <i>Information Problems on Relocation</i> . . . . .	5
vii) <i>Jurisdiction of the Committee on             Grievances</i> . . . . .	5
viii) <i>Protection of Medical Information</i> . . . . .	5
ix) <i>Reasonable Apprehension of Bias</i> . . . . .	6
x) <i>Mootness</i> . . . . .	6
xi) <i>Discretionary Decisions</i> . . . . .	6
b) <i>Discipline</i> . . . . .	7
i) <i>Intent (Mens Rea)</i> . . . . .	7
ii) <i>Re-Assessment of Credibility</i> . . . . .	7
iii) <i>Admissibility of Evidence</i> . . . . .	7
iv) <i>The Charter of Rights and Freedoms:             sections 8 and 24</i> . . . . .	7
v) <i>Disciplinary Law vs. Criminal and             Civil Law</i> . . . . .	8
vi) <i>Sanctions</i> . . . . .	8
Research and Communications . . . . .	8
a) <i>Discussion and Consultation Papers</i> . . . . .	8
i) <i>Disciplinary Dismissal — Consultation             Report</i> . . . . .	9

---

---

ii)	<i>Off-Duty Conduct — Discussion Paper 7</i> . . . . .	9
iii)	<i>Off-Duty Conduct — Consultation Report</i> . . . . .	10
iv)	<i>Sanctioning Police Misconduct — Discussion Paper 8</i> . . . . .	10
v)	<i>Sanctioning Police Misconduct — Consultation Report</i> . . . . .	10
vi)	<i>Occupational Health and Safety — Discussion Paper 9</i> . . . . .	11
vii)	<i>Conflict of Interest — Discussion Paper 10</i> . . . . .	11
viii)	<i>Secondary Employment — Discussion Paper 11</i> . . . . .	12
ix)	<i>Reflection on Police Management Practices — Discussion Paper 12</i> . . . . .	12
b)	<i>Communications</i> . . . . .	13
c)	<i>Speeches, Visits and Conferences</i> . . . . .	13
	Committee Membership . . . . .	14
	Administration . . . . .	14
i)	<i>Rules of Practice and Procedure</i> . . . . .	14
ii)	<i>Policy Review</i> . . . . .	14

---

#### PART IV

Looking Back . . . . .	15
------------------------	----

---

#### PART V

Looking Ahead . . . . .	17
-------------------------	----

---

#### PART VI

### Annexes

1.	Staff Members . . . . .	21
2.	Office Consolidation of the Rules of Practice and Procedure of the Royal Canadian Mounted Police External Review Committee . . . . .	23

---

---

# I INTRODUCTION

---

---

## JURISDICTION

---

The RCMP External Review Committee was created to provide independent, impartial recommendations to the Commissioner of the RCMP on grievances, formal discipline and discharge and demotion. Under the provisions of the *RCMP Act* (1986), any case resulting in formal discipline, discharge and demotion is referred to the Committee by the Commissioner, unless the member involved requests that it not be referred. In the case of grievances, the legislation is less clear; section 36 of the *RCMP Regulations* provides that grievances relating to the following matters are to be referred to the Committee:

- a) the Force's interpretation and application of government policies that apply to government departments and that have been made to apply to members;
- b) the stoppage of the pay and allowances of members made pursuant to subsection 22(3) of the *RCMP Act*;
- c) the Force's interpretation and application of the *Isolated Posts Directive*;
- d) the Force's interpretation and application of the *RCMP Relocation Directive*; and
- e) administrative discharge on the grounds of physical or mental disability, abandonment of post or irregular appointment.

As reported in previous annual reports, the Commissioner recognized that the RCMP's interpretation of

paragraph 36(a) should be broadened, and advised the Committee that henceforth grievances relating to 17 subjects would be referred; subsequently that was reduced to 16 subjects.

After reviewing a matter, the Chairman of the Committee has the following options:

- a) to agree with the disposition of the matter by the RCMP and so advise the parties and the Commissioner of the RCMP;
- b) to disagree with the disposition of the matter by the RCMP and advise the parties and the Commissioner of the Chairman's findings and recommendations; and
- c) to initiate a hearing to consider the matter. The Committee, following a hearing, will provide its findings and recommendations to the parties and to the Commissioner.

In practice, even when he was in agreement with the disposition of the matter by the RCMP, the Chairman provided the parties and the Commissioner with detailed findings and recommendations.

---

## RELATIONSHIP WITH THE FORCE

---

As in previous years, the senior management of the Force was cooperative in working with the Committee and Chairman to resolve issues of common concern. The Honourable René J. Marin was



---

Chairman throughout the reporting year until March 27, 1992.

The former Chairman met regularly with the Commissioner and the two Deputy Commissioners (Administration) who served during the year. The Committee would like to express a special word of thanks to Deputy Commissioner (retired) R.G. Moffatt for his assistance over the past five years. Deputy Commissioner Moffatt devoted considerable time to handling issues relating to the Committee. The Committee would also like to welcome the new Deputy Commissioner (Administration) J.P.R. Murray and to wish him well in his new position.

As it had previously, the Force, through the Deputy Commissioner (Administration), provided assistance to the Committee in distributing copies of its brochure to all Force members. The Committee appreciates this help. The brochure provides members with information which assists them in better understanding the work done by the Committee. It also explains to them how the grievance and appeal processes work, as well as the elements to be included in cases referred to the Committee.

---

#### OFFICES OF THE MINISTER AND DEPUTY MINISTER

---

Throughout the year, the former Chairman consulted with the Solicitor General, the Deputy Solicitor General and their respective senior staffs. Their prompt and courteous attention to all requests from the Committee was appreciated.

---

#### PROPOSED AMALGAMATION WITH THE RCMP PUBLIC COMPLAINTS COMMISSION

---

On February 25, 1992, the Minister of Finance announced in his Budget Speech that the RCMP External Review Committee and the RCMP Public Complaints Commission will be consolidated and that legislation will be introduced to give effect to this approach. The Budget Papers emphasized that consolidation should be carried out "... to achieve savings in administrative overhead and other efficiencies in program delivery, and to avoid duplication."

---

## II THE YEAR UNDER REVIEW

---

---

### CASES — ISSUES AND CONCERNS

---

In the 1991-92 fiscal year, the Committee's workload increased by seven percent over the preceding year.

The cases considered by the Committee dealt with: the RCMP Travel Directive; the RCMP Relocation Directive; the RCMP official languages policy; the RCMP policies on reimbursement of legal fees and confidentiality of medical information; the RCMP dental care plan for civilian members; the application by the RCMP of government policies relating to income tax; harassment in the work place; and off-duty conduct. A more detailed discussion of some of the issues arising out of the Committee's review follows.

Under subsection 34(1) of the *RCMP Act*, the Chairman of the Committee reviews each matter referred to the Committee in order to determine whether the RCMP's disposition of the matter was satisfactory. Where he or she is not satisfied with the Force's disposition, the Chairman may decide to institute a hearing to inquire further into the matter (s.34(3)(b)). During the year under review, the Committee held hearings on five grievances. These hearings, relating to the RCMP official languages policy and staffing, had been called in the previous year. In addition a sixth hearing had been called. The recommendations on the RCMP policies on official languages and staffing have been sent to the Commissioner.

#### a) *Grievances*

The Committee reviews only a fraction of the grievances presented in the RCMP. Only those grievances prescribed by the Governor in Council pursuant to subsection 33(4) of the *RCMP Act* are referred. The Committee has found that the processing of these grievances in the RCMP generally enjoys the benefit of compliance with the *RCMP Act* and principles of procedural fairness; it is unable to say whether grievances not referred for review enjoy the same benefits.

The following issues were addressed by the Committee during the year.

#### i) *Time Limits*

A number of cases during the year confirmed that the mandatory nature of the time limits for presenting a grievance, set out at subsection 31(2) of the *RCMP Act*, has yet to be understood. Members often waited past the 30 day period to present their grievances at the initial level, while Grievance Advisory Boards and Adjudicators often failed to recognize that fatal flaw. This led to the unnecessary expenditure of resources on invalid grievances. The Committee's Findings and Recommendations and their approval in the Commissioner's decisions on these matters should help drive the point home to all involved in the process.

Elaborating on the aspect of timeliness, the Committee has noted

---

that the time limits cannot be circumvented by antedating a grievance presented late, and that a grievance is late where it is presented more than 30 days after both the initial decision and the end of the informal resolution process. The Committee, however, found on a balance of probabilities that the time limits had been met where the record was silent as to the exact date the grievance was presented, but showed that it was possibly presented within delays and the Force made no objection as to timeliness. The Committee also has been unwilling to apply time limits against grievors where the record indicates that all or most of the delay was due to the Force or arose as a result of a request from grievors for additional information.

ii) *Language Grievances*

The Committee this year again dealt with a number of language grievances, and continued to stress the need for the Force to follow its policy when determining language requirements, particularly at the preliminary staffing stages, when job opportunity bulletins are being drafted. In last year's report, the Committee commented that both Force management and members had difficulty understanding the policy. Similar comments were made this year. The Committee questioned the clarity and logic of certain parts of the policy and recommended that more information be provided to members. The Committee is happy to report that this has led to improved communications, as it understands that the Force now provides information on language profiles. The Committee has

not hesitated to deny language grievances based on the application of the policy, where the record did not show it had been incorrectly applied. The Committee also noted that bilingualism is a personal asset which can facilitate promotion and that the official languages policy does not discriminate on the basis of ethnic origin.

iii) *Burden of Persuasion*

From its very first grievance, the Committee has taken the position that, in accordance with general principles of labour arbitration, the burden of persuasion rests upon the grievor. Where grievors have failed to establish the central assertions of their grievances, the Committee has recommended that the grievances be denied. However, the Committee has commented that it may be appropriate to reverse this onus in certain circumstances; it may be appropriate to do so, for example, where grievors request from the RCMP information to which they are entitled pursuant to the *RCMP Act*, but the Force does not adequately respond.

iv) *"Aggrieved" Member*

In numerous grievances, members have not established that they were "aggrieved". The Committee noted that subsection 31(1) of the *Act* requires that members have sufficient interest in a matter in order to present a grievance. This interest must be legal, direct and personal. Members must demonstrate that they suffered personally; mere disagreement with policy is not sufficient. The Committee

---

also found that in order to be aggrieved it is not necessary that a member be in a situation different from other members. All members may be aggrieved when a decision, act or omission is applied to them to their prejudice; that other members did not grieve does not remove the prejudice suffered by the member who does.

v) *The Relationship Between Force Policy and Government-wide Policy*

Grievance decisions in previous years have addressed the relationship between RCMP policy and government-wide policy. As noted in the 1990-91 annual report, the Force has adopted distinct administrative policies in parallel to government-wide policies which apply to the RCMP and which address the same subject areas. This situation leaves the Force open to grievances arising from substantive and textual differences between the RCMP policy and the government-wide policy from which it is derived. This year the opposite problem arose when members claimed the application of the government-wide policy where the Treasury Board had approved a separate policy for the Force. The Committee pointed out that the two policies specifically recognized that there was no overlap in their respective fields of application, with the result that only the policy specifically approved for the RCMP applied to RCMP members. The Committee also found that limiting the examination of each policy to one clause where they differed was not a proper way to assess their relative value.

vi) *Information Problems on Relocation*

Numerous grievances have arisen because members lacked sufficient information to make informed decisions respecting relocation. The Committee recommended that grievances be upheld where the Force failed to comply with a policy requirement to provide complete and accurate information to members. In other instances, however, the Committee recognized that the grievors were responsible for obtaining the information necessary to exercise their options and recommended the denial of grievances resulting from poor choices.

vii) *Jurisdiction of the Committee on Grievances*

In previous annual reports the Committee has commented on a document issued by the Force providing a list of issues it considered to fall within paragraph 36(a) of the *RCMP Regulations*. Last year the Committee affirmed its jurisdiction over grievances arising under the Force's official languages policy. This year the Committee declined to consider a portion of a grievance dealing with the job description of a staffing action because there was no indication that this issue fell within the scope of section 36 of the *RCMP Regulations*. That part of the grievance was severed from the rest and returned to the Force for adjudication.

viii) *Protection of Medical Information*

The Committee had occasion to review a grievance in which serious concerns

---

were raised as to the confidentiality and protection of medical information. It found that a member had been screened out of a Promotion Board by an interviewer who had misused medical information to which he did not have authorized access. The Committee stressed that the personal information in need of protection was not merely that contained in the medical file, but all medical information wherever found. The Committee consequently recommended that such information be purged from all files considered by the Board if it did not have authorized access, and that the RCMP review the protection it provided to such information.

ix) *Reasonable Apprehension of Bias*

A number of matters reviewed by the Committee so far have raised the issue of bias, generally as a result of the internal review or appeal of a decision made in the Force. The issue arose again this year in relation to the reconsideration by a newly-constituted Board of a prior decision which had been struck down. The Committee found that there was no general principle preventing the return of a matter to a new Board at the same level; if the grievor claimed there was a reasonable apprehension of bias, the grievor had the onus to lay the foundations for such a claim because mere conjecture or surmise did not suffice. The test to be met was found to be that of the realistic and practical conclusions which would be reached by a well-informed, reasonable person.

x) *Mootness*

A grievance or issue is moot when the situation it relates to no longer exists. As a general rule, review bodies like the Committee do not review moot cases as no effective remedy can be provided.

The issue of mootness was further explored this year in the context of grievances on staffing actions. The Committee found that where the subject matter of a grievance had ceased to exist, for instance the staffing action which was grieved had been cancelled, or the redress sought had already been awarded, the grievance was moot unless there continued to exist a question of great importance and of continuing effect. It was important in determining mootness whether the issue had truly been resolved or whether members remained aggrieved.

xi) *Discretionary Decisions*

In every situation where discretionary powers are exercised, the exercise of the discretion can give rise to claims of abuse, arbitrariness or bias. The RCMP is no exception. The inadequate justification of discretionary decisions is a perennial issue, be it in relation to staffing, expense claims, relocations, etc. In many cases reviewed by the Committee it was the absence of information regarding the exercise of discretion which gave rise to grievances; these could have been avoided. In other cases reasons were given which did indicate errors in the exercise of the discretion. There the



---

Committee stressed the need not only to consider all relevant matters but more importantly to disregard irrelevant ones, relevancy to be determined in light of the provision structuring the exercise of the discretion.

b) *Discipline*

i) *Intent (Mens Rea)*

During the past year, the Committee reviewed at length the standard of intent or *mens rea* required to establish an allegation under section 39 of the *RCMP Regulations*, namely disgraceful or disorderly conduct bringing discredit on the Force. In the past, because of the provisions of the *RCMP Act* prior to the amendments of 1986, adjudication boards had frequently continued to import the criminal standard of intent for such allegations. The Committee found that it is necessary to prove *mens rea* to establish an allegation under section 39 only where intent is specifically referred to in the particulars and is considered an essential particular. In other cases intent may be one of the relevant considerations but conduct involving a mental element less than legal *mens rea* could amount to conduct contrary to subsection 39(1). It was hoped that this principle would be observed by future adjudication boards. There was no decision from the Commissioner because the member appealing the Adjudication Board decision withdrew his appeal upon receiving the Findings and Recommendations of the Committee.

ii) *Re-Assessment of Credibility*

The Committee confirmed its position regarding findings of credibility of witnesses before an Adjudication

Board. The Committee will review the findings and make appropriate recommendations where the findings are not supported by the evidence led before the Board, constitute an error of law or breach the principles of natural justice or equity.

iii) *Admissibility of Evidence*

The Committee reaffirmed that paragraph 24.1(3)(c) of the *RCMP Act* sets out the standard of admissibility for evidence at an adjudication board hearing: the evidence must be relevant and deemed fit. The Committee noted that this provision expands the scope of evidence allowed before adjudication boards beyond that which would be allowed before a court of law. The strict application of standards regulating admissibility in court is not appropriate in adjudication board hearings. That is not to say, however, that all evidence should be admitted. For example, an adjudication board may refuse to accept character evidence where it is irrelevant, or limit it where it consumes an inordinate amount of time and confuses the issues to be determined by the board.

iv) *The Charter of Rights and Freedoms: sections 8 and 24*

In a disciplinary referral, the Committee applied two principles set out in *R. v. Collins*, [1987] 1 S.C.R. 265. The first is that consent searches conducted in a reasonable manner and within the scope of the consent do not violate section 8 of the *Charter*, and evidence obtained thereby will be admissible. The second principle is that the party seeking to exclude the evidence has the burden of persuading a tribunal



---

that evidence obtained in violation of the *Charter* should be excluded.

v) *Disciplinary Law vs. Criminal and Civil Law*

The Committee emphasized that disciplinary law is distinct from criminal law and civil law. While it may share certain common principles with these other areas of law, the context in which these principles are to be applied is quite different. It is important for adjudication boards to keep in mind that the question whether a disciplinary allegation is established against a member is quite independent from the member's liability in criminal or civil law. The concepts of "accused", "charge", "crime", "offence" and "guilt" have no place with respect to the issues to be determined in disciplinary proceedings and their use could well lead to the application of inappropriate standards.

vi) *Sanctions*

The issue of sanctioning standards to be used in disciplinary cases has been examined in the past, and arose again in two cases this year.

In the first case the member appealed only the finding that the misconduct had been established, thus not raising the issue of the adequacy of the sanction. In finding that the misconduct had been established, the Committee was of the view that the sanction imposed was totally inadequate in relation to the seriousness of the established misconduct. It is to be noted that the *RCMP Act* does not allow the Appropriate Officer to appeal a sanction unless it is a sanction which is

not provided under the *Act*. The appellant withdrew his appeal upon receiving the Committee's Findings and Recommendations.

In the second case, where the sanction was overly severe in light of the misconduct, the Committee found it useful to review the applicable principles, conveniently set out in Discussion Paper 8, "Sanctioning Police Misconduct — General Principles". Of particular interest were recognizing the value of trained and experienced human resources, and the requirement to ascertain that a person could no longer function as a police officer before a discharge is ordered.

---

## RESEARCH AND COMMUNICATIONS

---

During the 1991-92 fiscal year the Committee carried out a research program under the direction of the former Chairman.

The research program consisted of the production of discussion and consultation reports on mandate-related issues, an annual information brochure explaining the mandate and issues of concern to the Committee, and a monthly communiqué outlining the activities of the Committee.

The annual Police Human Resource Management Seminar was not held this year due to the spending freeze and the amalgamation announcement.

a) *Discussion and Consultation Papers*

The Committee's Research and Communications Division had a very productive year, preparing the following documents on mandate-related issues:

- 
- i) Disciplinary Dismissal — Consultation Report;
  - ii) Off-Duty Conduct — Discussion Paper;
  - iii) Off-Duty Conduct — Consultation Report;
  - iv) Sanctioning Police Misconduct — Discussion Paper;
  - v) Sanctioning Police Misconduct — Consultation Report;
  - vi) Occupational Health and Safety — Discussion Paper;
  - vii) Conflict of Interest — Discussion Paper;
  - viii) Secondary Employment — Discussion Paper;
  - ix) Reflection on Police Management Practices — Discussion Paper.

i) *Disciplinary Dismissal — Consultation Report*

During 1990-91 the Committee published its sixth discussion paper, "Disciplinary Dismissal — A Police Perspective". It examined the characteristics and practices of disciplinary and non-disciplinary dismissal in Canadian police forces. Further, it commented on the labour relations issues involved and outlined a range of options and models available for the development of future policies relating to police dismissal.

This year the consultation report on disciplinary dismissal was published. Many respondents provided a considerable amount of detail on the practices and procedures in their organizations. Many also commented on the usefulness of the paper to their organizations and to others.

ii) *Off-Duty Conduct — Discussion Paper 7*

The Committee's discussion paper, "Off-Duty Conduct", examines the wide range of off-duty police conduct which has been the subject of regulation and discipline in police forces in Canada. It also examines the general areas of conduct which have been the object of such attempts at regulation and discipline. Further, the paper compares police officers' situations to those of other public and private sector employees.

In addition, the discussion paper examines changes occurring in relation to the regulation of off-duty conduct in recent years and points out some trends. Two definite ones emerge. One is the replacement of vaguely defined prohibitions by detailed policies. The other is the elimination or relaxation of the total prohibition of secondary employment, which was once thought appropriate.

The discussion also focuses on the reliance of police forces on the concept of "discreditable conduct" as the basis for regulating off-duty conduct. This leads to questions regarding the extent to which a police officer is permitted to have a private life over which the police force does not have jurisdiction, and the limits of supervision and intervention from police forces into the private lives of their officers.

The discussion paper concludes that what currently appears to be missing is the adoption of a fundamental principle which underlies legally authorized intervention with respect to off-duty employee conduct in the private sector. This principle is

---

that such intervention can only be justified if the employer can demonstrate a rational connection or nexus between the off-duty conduct and the legitimate interests of the employer.

iii) *Off-Duty Conduct — Consultation Report*

The consultation report on off-duty conduct reflects an excellent response to the discussion paper, both in terms of the number of replies and of the quality of responses.

The quantity and quality of the letters received make it clear that off-duty conduct is a topic of great importance to the police community. In addition to sharing their views on the concerns regarding the regulation of off-duty conduct, many respondents advised that they found this consultation phase to be a useful way to share their experiences with others throughout the Canadian policing community.

iv) *Sanctioning Police Misconduct — Discussion Paper 8*

The discussion paper, “Sanctioning Police Misconduct — General Principles”, examines the general principles which should apply in sanctioning police officers for misconduct. It surveys the sanctioning practices in Canadian jurisdictions, and concludes that there are a number of aspects of police disciplinary sanctions worthy of further study and discussion by police administrators.

The paper suggests that more thought, time and resources should be spent on finding ways to avoid the need for discipline. When discipline is

necessary, it is preferable to use that which is affirmative, remedial and reparative.

Further the paper suggests that, in the absence of a legislative statement of the aims and purposes of disciplinary sanctions, it would be useful for individual police departments to develop their own statements. It is suggested such statements might include a number of common principles which include such items as the following:

- the main purpose of police discipline is to assist a police force to achieve its organizational objective of delivering effective and efficient police services to the community, also remembering that any disciplinary sanction imposed must be fair and just in the circumstances;
- where organizational or administrative factors are a significant contributing factor to the misconduct, priority should be given to correcting these factors rather than blaming and disciplining the individual officer;
- a disciplinary sanction should never be disproportionate to the gravity of the conduct being sanctioned;
- disciplinary sanctions should be consistent (similar cases with similar circumstances should receive similar sanctions).

v) *Sanctioning Police Misconduct — Consultation Report*

The consultation phase on the principles of sanctioning discussion paper resulted in some interesting responses.

---

The Committee received general comments relating to the interest of the subject to the police community, specific comments on issues presented in the paper, and a great deal of valuable information on how the respondents' organizations handle sanctioning.

The commentary received makes it clear that discussions on the principles of sanctioning are important to the police community, and that such discussions will continue for a long time.

It is clear from the responses received that, while there is general agreement that a degree of standardization in sanctions imposed for the misconduct of police officers is a worthwhile goal, much more discussion is necessary and there are many issues to be sorted out before any general standardization could become a reality. There is support from a number of police respondents for the idea that, as a first step in the process, individual police services should develop their own statements of principles.

vi) *Occupational Health and Safety — Discussion Paper 9*

The discussion paper, "Occupational Health and Safety — An Employer Perspective", was commissioned because of requests from the police community. Health and safety issues are increasingly of concern to police officers. More and more, they encounter spills and toxic waste, and fear contact with AIDS and other contagious diseases. The police community has become concerned about a lack of planning in this area.

Employers are also becoming more aware of the cost of ill health and the benefits of having a healthy workforce. Federal and provincial governments, through a complex web of laws, are making it more necessary for employers to be concerned with employee health and safety.

The discussion paper examines occupational health and safety issues affecting the police community from the employer's perspective. In addition to discussing legal considerations relating to occupational health and safety and critical issues in the police environment, the paper examines strategies and guidelines for improvement. The paper also points out that health and safety activities are still relatively undeveloped in spite of the fact that there have been legal incentives for more than a decade and researchers and practitioners have been expressing their opinions on the urgency and importance of health and safety programs.

vii) *Conflict of Interest — Discussion Paper 10*

The discussion paper on conflict of interest was also undertaken because of concerns expressed within the police community.

The discussion paper examines the important elements of conflict of interest in private employment, the public sector and the police environment. It discusses the reasons for the regulation of conflicts of interest and examines codes to regulate conflicts of interest. Specific examples of conflicts of interest within the police environment are outlined.



---

In relation to conflict of interest and secondary employment, the paper identifies a trend towards the liberalization of the traditional rules applicable in police forces. This trend follows developments in both the private sector and the public sector, and may also be at least partly influenced by the increasing trend toward the philosophy of community policing.

The paper concludes that developing new compliance structures to respond to more sophisticated ethical codes in police forces, making them work and keeping their costs within bounds are important challenges for police management, just as they are for management in the private and public sectors. The goal to be attained, however, is a police community in which ethical behaviour is a part of the culture, voluntarily pursued, and sensitively understood by police officers and police managers alike.

viii) *Secondary Employment —  
Discussion Paper 11*

While work on this discussion paper was near completion when the amalgamation was announced, it has not been finished. As there is some question about the future of the research program in the new agency, this paper has remained in draft form.

This discussion paper was undertaken as a result of requests from the police community; the issue of secondary employment has been a contentious issue for some time, both in the public sector and the private sector. Police officers have been increasingly questioning the limits on secondary employment as an

unwarranted intrusion into their personal lives.

The draft discussion paper points out the large variation in policies on secondary employment in the Canadian police community, ranging from complete prohibition in some jurisdictions to the absence of any policy regulating secondary employment in other jurisdictions. The draft paper reports the results of a survey of Canadian police management and labour representatives, as well as of human resource managers of selected private sector companies, on the subject of secondary employment.

The one issue on which there was general agreement amongst all those surveyed was the prohibition of secondary employment that involved a conflict of interest. Beyond that, there were numerous differences amongst the various groups surveyed. The draft paper points out those differences and analyses the results.

ix) *Reflection on Police Management  
Practices — Discussion Paper 12*

This paper, as the title indicates, reflects on the evolution of police management practices.

- **Program Support**

The Committee appreciates the time and efforts of all those who assisted consultants in carrying out their research for the discussion papers. Many individuals within the police community and the private sector gave generously of their time and knowledge to provide useful information to be used in writing the discussion papers.

---

The Committee also thanks the large number of individuals who assisted in the research program by providing comments on a variety of topics and a great deal of extremely valuable information on practices within their areas of responsibility.

b) *Communications*

The Committee updated its annual information brochure, entitled "Your Grievances and Appeals", for 1990-91 and distributed it to all RCMP members. The text provides advice to members on how the grievance and appeal process works, describes specific elements that must be included in cases referred to the Committee and explains some of the issues addressed in the previous year.

The Committee continued to send a monthly communiqué on its activities to RCMP Commanding Officers and Division Staff Relations Representatives. The communiqués provided updates on cases reviewed by the Committee, recommendations emanating from these cases, research documents recently published, conferences and meetings attended by Committee members and staff, as well as addresses given by the Chairman. The Committee is pleased that the Division Staff Relations Representatives reproduced these communiqués in their newsletters which are distributed to all members in their divisions, thus extending the readership of the information. This ongoing communication with Force members proved to be valuable to the Committee. The staff of the Committee received phone calls from many RCMP members as a result of items printed in the communiqués.

Summaries of the cases considered by the Committee were distributed within the police community. These summaries provide the important elements of the cases and a synopsis of the findings and recommendations. The objective of this distribution is to provide information that will be of value to those involved in the consideration of grievances and appeals, primarily within the RCMP. The Committee takes this opportunity to thank those who gave feedback, in writing or at meetings, during this process. This ensured that the summaries meet the purpose for which they were designed: providing useful information in a format which was both readable and concise.

c) *Speeches, Visits and Conferences*

The former Chairman addressed a number of organizations on issues relating to the mandate of the Committee. Audiences included:

- Atlantic Association of Chiefs of Police, Saint John, New Brunswick;
- Ontario Senior Officers' Police Association Annual Conference, Windsor, Ontario;
- RCMP "L" Division Planning Conference, Charlottetown, Prince Edward Island;
- Association des juristes d'expression française et Le programme de common law en français à l'Université d'Ottawa, Ontario.

The former Chairman and staff members met with a representative of the New Zealand Police, and had extensive discussions with the Hong



---

Kong Police Complaints Committee and the Royal Hong Kong Police.

Members and representatives of the Committee attended the following conferences:

- the International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement;
- the 7th Annual Conference of Canadian Administrative Tribunals;
- the 86th Annual Conference of the Canadian Association of Chiefs of Police;
- the National Conference of Ombudsmen;
- 16th Annual Symposium of Provincial Police Commissions;
- National Ombudsmen's Investigators Workshop;
- Atlantic Association of Chiefs of Police; and
- Grievance Training Day, "E" Division, RCMP.

---

#### COMMITTEE MEMBERSHIP

---

In March 1992 the Committee's Chairman completed his mandate, and in April 1992 the Solicitor General authorized the Vice-Chairman to exercise the powers and perform the duties and functions of the Chairman pursuant to subsection 26(2) of the *RCMP Act*. At the end of 1991, one of the Committee's members was appointed to the bench of the Supreme Court of British Columbia. The Committee would like to thank the Honourable René J. Marin and the Honourable Mary Saunders for their contributions to the work at the Committee and wish them both well.

---

#### ADMINISTRATION

---

##### i) *Rules of Practice and Procedure*

The amendments to the Committee's *Rules of Practice and Procedure* were published in the *Canada Gazette* Part II on 9 October 1991. The amended *Rules* are reproduced in Annex 2.

##### ii) *Policy Review*

As a result of the Committee's formal Findings and Recommendations in matters referred to it, the RCMP has undertaken reviews of those policies which the Committee had found to have been less than ideal. The Committee does not see its role generally as allowing it to propose specific policy initiatives to the RCMP; however, it does believe that it is in a unique position to identify problems with existing policy, or the lack thereof, and to suggest possible alternatives that the Force might like to consider.

As a result of an ongoing discussion between management and Division Staff Relations Representatives, the Deputy Commissioner (Administration) asked the Committee Chairman to conduct a review of three policy areas: residency requirements, rescheduling and major events. The Chairman met with the National Executive of the Division Staff Relations Representatives program to outline the work plan and to seek their representations on the issues. The review took the form of discussions with policy centres in the RCMP, formal submissions by Division Staff Relations Representatives and a review of existing and proposed policies in a number of other police forces.

---

## IV LOOKING BACK

---

The year under review once again demonstrated the benefits derived from a good working relationship with the Force. A number of meetings were held with representatives of Staff Relations Branch, Professional Standards Directorate, Internal Affairs Branch, External Review and Appeals Section and the Division Staff Relations Representatives (DSRR). Telephone communications with all levels of the Force served to coordinate efforts, streamline initiatives and generally receive and provide feedback on matters of common interest. The informal discussion of initiatives at the earliest possible opportunity served to identify areas of concern or agreement and to remove procedural impediments which would otherwise develop into roadblocks.

In addition, Committee staff regularly received requests for information and advice from individual members of the Force. To the extent possible without compromising the integrity of the Committee's impartial review of matters before it or ones likely to come before it, members were provided with information.

A special mention must be made of the Grievance Training Day organized by the members of the "E" Division DSRR program, for the benefit of all the representatives of that division. The opportunity to meet the members and discuss issues related to Committee review was welcome and productive.



On January 28 the Minister of Finance and the President of the Treasury Board announced a spending freeze until the end of the fiscal year, and on February 25 announced the amalgamation of the Committee with the RCMP Public Complaints Commission. This amalgamation will result in major cost savings to the public, eradicating duplication in administrative overhead with enhanced efficiencies in program delivery.

Since the announcement, a consolidation team comprised of officials from the two existing organizations and the Solicitor General Secretariat has been working towards this end. The team is proposing a model for the new agency that will effectively carry out the requirements of the two mandates, while bringing about the desired savings.

Until such time as the legislative amendments and the administrative arrangements are made to allow for the amalgamation, the mandatory work of the two existing organizations is continuing to be carried out separately. The Committee is confident that the transition will be smooth and that its excellent relationship with the RCMP will continue.

The Division Staff Relations Representatives have given a clear indication that they would prefer that all grievances be referred to the External Review Committee for review; the Committee recognizes and appreciates this vote of confidence. The Committee has also been made aware of the implications this would

have for the Force. The Committee is ready to receive these grievances: there can only be benefits from the external review of grievances by an impartial third party which has over the years demonstrated its expertise.

In order to further assist the Force in dealing with the types of matters referred for review, the Committee has initiated distribution of depersonalized case summaries to various policy centres and to member representatives. These, along with the monthly communiqué and the Committee brochure, will serve to identify useful precedents which can then be accessed through Force channels. The Committee expects the summaries to lead to an improvement in the cases referred for review and to greater understanding of the grievance process generally. The case summaries will be updated periodically.

The repeated need to apply the mandatory time-frames set out in the Act will likely result in a decrease in the number of grievances presented outside these time-frames. There should be a corresponding increase in the number of substantive reviews of grievances, which can only be beneficial. The Committee prefers to be able to deal with the substantive issues of a grievance rather than having to recommend denial on the basis of time-frames not being respected. It is to everyone's advantage that issues be resolved rather than put aside because members did not meet legislated time-frames.









**STAFF MEMBERS**

Lynne M. Bennett, Director — Research and Communications

Chantal Bernard, Secretary

Serge-Marc Brazeau, Case Review Officer

Simon Coakeley, Executive Director

Jacques Courteau, Director — Case Review

Céline Deschênes, Administrative Officer

Claire Desmarais, Secretary

Diane Devine, Secretary

Peter Faucher, Administrative and Finance Clerk

Suzanne Gervais, Assistant to Chairman

Yvonne Martin, Research Officer

André Paliquin, Clerk

Shawn Scromeda, Case Review Officer



**OFFICE CONSOLIDATION OF THE  
RULES OF PRACTICE AND PROCEDURE OF THE  
ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE EXTERNAL REVIEW COMMITTEE**

as amended on September 17, 1991

*Short Title*

1. These Rules may be cited as the *RCMP External Review Committee Rules of Practice and Procedure*.

*Interpretation*

2. In these Rules,

“Act” means the *Royal Canadian Mounted Police Act*; (*Loi*)

“Committee member” means a person appointed as a member of the Committee pursuant to subsection 25(1) of the Act; (*membre du Comité*)

“interested person” means a person who satisfies the Committee that the person has a substantial and direct interest in a matter being heard by the Committee; (*personne intéressée*)

“record” means the whole or any part of any book, document, paper, card, tape or other thing in or on which information is written, recorded, stored or reproduced. (*pièce*) “registered mail” means trace mail that provides proof of the date of mailing, of signature on delivery and a means of establishing delivery status; (*courrier recommandé*)

“Registrar” means the person appointed pursuant to subsection 27(2) of the Act and designated as Registrar by the Committee Chairman. (*greffier*)

*Matters not Otherwise Provided for in these Rules*

3. Where any matter arises during the course of proceedings before the Committee not otherwise provided for in these Rules, the Committee may take whatever steps it considers necessary to settle the matter.

*Holidays*

4. Where a time limit or deadline set out under these Rules falls on a Saturday or statutory holiday, the time limit or deadline shall be extended to the next working day.

---

### *Interested Person*

5. (1) Except where the Committee considers an application to appear on the day of hearing, a person seeking to appear before the Committee shall, not later than five working days before the date of the hearing of that matter, file with the Committee an application in writing setting out the nature of the person's interest in the matter before the Committee.
- (2) The Registrar shall send a copy of the application referred to in subsection (1) to the parties to the matter being heard by the Committee.

### *Meetings by Telephone or Other Means of Telecommunication*

6. Committee members may participate in meetings by telephone or other means of telecommunication.

### *Providing of Records*

7. (1) Where the Commissioner refers a matter to the Committee, the Commissioner shall send to the Committee Chairman, as the case may be,
  - (a) with a bound and certified true copy of the record referred to in subsection 33(3) of the Act, including the style of the cause and an index; or
  - (b) with five bound and certified true copies of the record referred to in subsections 45.15(4) and 45.25(3) of the Act, including the style of the cause and an index.
- (2) An officer, on behalf of the Commissioner, shall certify by affidavit to the best of the officer's knowledge and belief that all the records required to be provided to the Committee Chairman by the Commissioner in respect of a matter referred to the Committee have been so provided.

### *Written or Verbal Representations*

8. In the course of reviewing a matter referred to the Committee by the Commissioner, the Committee Chairman may permit the parties to file written or make verbal representations relevant to the records provided to the Committee Chairman.

### *Conflict of Interest*

9. (1) A Committee member shall immediately notify the Committee Chairman where the Committee member,
  - (a) apart from any functions as a Committee member, has had previous, or has any current, personal or professional association with a member whose grievance, formal disciplinary appeal or discharge or demotion appeal is before the Committee; or

- 
- (b) is an employee, associate, counsel or member of a legal firm that is representing the member referred to in paragraph (a).

(2) Where the Committee Chairman determines that the Committee member has a real or potential conflict of interest, the Committee Chairman shall request the Committee member to withdraw from any further participation in the matter before the Committee.

#### *Filing of Records*

10. (1) Any record required by these Rules to be filed with the Committee shall be addressed to the Registrar and either sent by registered mail or delivered by hand to the office of the Registrar.
- (2) Where a record is sent by registered mail, the effective date of filing is the date of mailing.

#### *Production of Records*

11. (1) Where the Committee Chairman decides to institute a hearing to inquire into a matter, any party to that matter may, at any time before the hearing, request in writing that another party to that matter produce for inspection a record and copies of that record.
- (2) The person to whom a request is made in accordance with subsection (1) shall produce the record requested within a reasonable time from the date on which the request is received.
- (3) Where a party fails to produce a record in accordance with subsection (2), the party may not present the record in evidence at the hearing, unless the party satisfies the Committee that the party has sufficient cause for failing to produce the record.

#### *Conference or Preliminary Procedures*

12. The Committee may, verbally or in writing, direct the parties to appear before the Committee at a specified time and place, or to file submissions in writing to the Committee, for the purpose of formulating issues and assisting the Committee in the consideration of
- (a) the simplification of issues;
  - (b) the necessity or desirability of amending an application, answer, intervention, reply or other representation for the purpose of clarification, amplification or limitation;
  - (c) the admissibility of certain facts or the proof of them by affidavit, or the use by any party of reports or other matters of public record;
  - (d) the procedure at the hearing;



- 
- (e) the exchange among the parties of records and exhibits proposed to be submitted at the hearing; and
  - (f) any other matters that may assist in the simplification of the evidence and conduct of the proceedings.

### *Official Languages*

- 13. At a hearing before the Committee, a party or an interested person is entitled to make representations to the Committee, to present evidence and to examine and cross-examine witnesses in either official language.

### *Arguments*

- 14. The Committee may direct a party or an interested person to file a written argument in addition to any verbal argument.

### *Stay of Proceedings*

- 15. Where a party or an interested person has not complied with any requirement of these Rules, the Committee may stay the proceedings until it is satisfied that the requirement has been complied with or take such other measures as it considers just and reasonable in the circumstances.

### *Postponements*

- 16. (1) Where a notice of hearing has been issued, any party may, with the consent of all the other parties to the hearing and after notifying all interested persons, file with the Committee a written request for a postponement of the hearing.  
  
(2) Where a party does not consent to a postponement, the party seeking the postponement may, after sending a written notice to all the other parties and interested persons, appear before the Committee at a time and place set for the hearing and request that the hearing be postponed.

### *Adjournments*

- 17. The Committee may adjourn a hearing at any time in order to permit a party to the hearing, or an interested person, to obtain such additional information as the Committee deems necessary to a full investigation and full consideration of the matter.

### *Sittings*

- 18. A hearing, once commenced, shall proceed from day to day so far as, in the opinion of the Committee, may be practicable, and, if necessary, may proceed in the evenings and on Saturdays at the discretion of the Committee.

---

### *Summons*

19. (1) A summons to any person may be issued by a Committee member under the seal of the Committee.
- (2) A summons to any person may be issued on written request.
- (3) No summons to any person shall, without leave of a Committee member, be issued for the production of an original record if the record may, by virtue of a statutory provision or a provision made pursuant to statute, be proved by a copy in a prescribed manner.
- (4) A summons to any person shall be served on the person to whom it is issued in accordance with section 47.2 of the Act.

### *Submissions of Claims*

20. Claims pursuant to subsections 35(12) and 46(3) of the Act are to be submitted to the Registrar for consideration by the Committee Chairman or by a Committee member designated by the Committee Chairman.





*Assignation*

19. (1) L'assignation adressée à un personne peut être délivrée par un membre du Comité sous le sceau du Comité.

(2) L'assignation peut être délivrée sur demande écrite.

(3) Dans les cas où la production d'une copie d'une pièce à titre de preuve est prévue par une loi ou un de ses textes d'application, l'assignation qui exige la production de l'original ne peut être délivrée qu'avec l'autorisation d'un membre du Comité.

(4) L'assignation adressée à une personne lui est signifiée conformément à l'article 47.2 de la Loi.

*Soumission des réclamations*

20. Les réclamations présentées en application des paragraphes 35(12) et 46(3) de la Loi sont soumises au greffier qui les transmet, pour examen, au président du Comité ou au membre du Comité désigné par lui.

*Séances*

18. L'audience, une fois commencée, se poursuit de jour en jour, y compris le soir et le samedi si nécessaire, selon ce que le Comité juge à propos.

*Ajournelements*

17. Le Comité peut, à tout moment, ajourner une audience afin de permettre à une partie ou à une personne intéressée d'obtenir les renseignements supplémentaires qu'il juge nécessaires à l'enquête et à l'étude complètes de l'affaire.

*Remise de l'audience*

16. (1) Dans le cas où un avis d'audience a été donné, toute partie peut, avec le consentement des autres parties à l'audience et après avoir avisé toutes les personnes intéressées, déposer auprès du Comité une demande écrite de remise de l'audience.

(2) Si l'une des parties ne consent pas à la remise, la partie qui l'a demandée peut, après avoir envoyé un avis écrit aux autres parties et aux personnes intéressées, comparaître devant le Comité aux moments et lieux fixés pour l'audience et en demander la remise.

*Suspension*

15. Lorsqu'une partie ou une personne intéressée ne se conforme pas aux exigences des présentes règles, le Comité peut suspendre l'affaire jusqu'à ce qu'il soit convaincu que les exigences ont été remplies ou prendre toute autre mesure qu'il estime juste et raisonnable dans les circonstances.

*Plaidoiries*

14. Le Comité peut ordonner à une partie ou une personne intéressée de déposer une plaidoirie écrite en plus d'une plaidoirie verbale.

*Langues officielles*

13. Lors d'une audience tenue par le Comité, les parties ou les personnes intéressées ont le droit de faire leurs observations, de présenter des éléments de preuve et d'interroger et de contre-interroger les témoins dans la langue officielle de leur choix.

- f) toute autre question qui peut aider à simplifier la preuve et le déroulement de l'affaire.
- e) l'échange, entre les parties, des pièces et des documents qu'elle se propose de présenter à l'audience;



10. (1) Les pièces dont le dépôt auprès du Comité est exigé par les présentes règles doivent être adressées au greffier et soit envoyées par courrier recommandé, soit livrées par porteur au Bureau du greffier.

(2) Si une pièce est envoyée par courrier recommandé, la date du dépôt est celle de la mise à la poste.

11. (1) Lorsque le président du Comité ordonne la tenue d'une audience pour enquêter sur une affaire, toute partie à cette affaire peut à tout moment avant l'audience, demander par écrit à une autre partie de produire pour examen une pièce et des copies de celle-ci.

(2) La personne à qui une demande est faite conformément au paragraphe (1) doit produire la pièce demandée dans un délai raisonnable après avoir reçu la demande.

(3) La partie qui ne produit pas la pièce demandée conformément au paragraphe (2) ne peut par la suite la présenter en preuve à l'audience, à moins qu'elle ne démontre à la satisfaction du Comité qu'elle avait des raisons valables pour agir ainsi.

12. Le Comité peut, verbalement ou par écrit, ordonner aux parties de comparaitre devant lui aux moment et lieu fixés ou de déposer auprès de lui des argumentations écrites afin de préciser les questions en litige et de l'éclairer quant à :

- a) la simplification des questions en litige;
- b) la nécessité ou l'opportunité de modifier toute demande, réponse, intervention, réplique ou autre forme d'observation en vue d'en clarifier, d'en étoffer ou d'en limiter le contenu;
- c) l'admissibilité de certains faits ou leur attestation par affidavit, ou l'utilisation par les parties de rapports ou d'autres renseignements publics;
- d) la procédure à suivre pour l'audience;

*Personne intéressée*

5. (1) Sauf dans les cas où le Comité examine une requête de comparution le jour même de l'audience, la personne qui désire comparative devant le Comité doit, au moins cinq jours ouvrables avant la date de l'audience, déposer auprès du Comité une requête écrite exposant la nature de son intérêt dans l'affaire dont le Comité est saisi.
- (2) Le greffier envoie aux parties à l'affaire dont le Comité est saisi une copie de la requête visée au paragraphe (1).

*Réunions par téléphone ou autres moyens de télécommunication*

6. Les membres du Comité peuvent participer aux réunions par téléphone ou par d'autres moyens de télécommunication.

*Transmission des pièces*

7. (1) Lorsqu'il renvoie une affaire devant le Comité, le commissaire envoie au président du Comité, selon le cas :

- a) une copie certifiée conforme des pièces visées au paragraphe 33(3) de la Loi, le tout relié et comprenant l'intitulé de l'affaire et un index;

- b) cinq copies certifiées conformes des pièces visées aux paragraphes 45.15(4) ou 45.25(3) de la Loi, chaque jeu de copies étant relié et comprenant l'intitulé de l'affaire et un index.

- (2) Un officier, au nom du commissaire, certifie par affidavit qu'au mieux de sa connaissance, toutes les pièces devant être transmises au président du Comité par le commissaire, relativement à l'affaire, l'ont été effectivement.

*Observations verbales ou écrites*

8. Au cours de son examen d'une affaire renvoyée devant le Comité par le commissaire, le président du Comité peut autoriser les parties à déposer par écrit ou à présenter verbalement des observations se rapportant aux pièces qui lui ont été transmises.

*Conflit d'intérêts*

9. (1) Le membre du Comité doit informer sans tarder le président du Comité dans les cas suivants :

- a) mis à part ses fonctions à titre de membre du Comité, il a ou a eu des liens personnels ou professionnels avec un membre dont le grief ou dont l'appel interjette d'une mesure disciplinaire grave ou d'une décision de renvoi ou de rétrogradation est devant le Comité;

CODIFICATION ADMINISTRATIVE DES  
RÈGLES DE PRATIQUE ET DE PROCÉDURE  
DU COMITÉ EXTERNE D'EXAMEN DE LA GRC

Modifiée le 17 septembre 1991

*Titre abrégé*

1. Règles de pratique et de procédure du Comité externe d'examen de la GRC.

*Définitions*

2. Les définitions qui suivent s'appliquent aux présentes règles.

« courtier recommandé » Courtier répérable qui offre la preuve de la date de dépôt et d'une signature à la livraison, et qui permet de déterminer où en est l'acheminement de l'envoi. (*registered mail*)

« greffier » Personne nommée conformément au paragraphe 27(2) de la Loi et désignée comme greffier par le président du Comité. (*Registrar*)

« Loi » La Loi sur la Gendarmerie royale du Canada. (*Act*)

« membre du Comité » Personne nommée à titre de membre du Comité conformément au paragraphe 25(1) de la Loi. (*Committee member*)

« personne intéressée » Personne qui convainc le Comité qu'elle a un intérêt direct et réel dans l'affaire dont celui-ci est saisi. (*interested person*)

« pièce » Tout ou partie d'un livre, d'un document, d'un écrit, d'une fiche, d'une carte, d'un ruban ou de toute autre chose sur ou dans lesquels des renseignements sont écrits et enregistrés, conservés ou reproduits. (*record*).

*Points non visés par les présentes règles*

3. Si l'étude d'une question dont le Comité est saisi soulève des points qui ne sont pas visés par les présentes règles, le Comité peut prendre les mesures qu'il juge nécessaires pour régler ces points.

*Jours fériés*

4. Si l'échéance d'un délai fixée par les présentes règles tombe un samedi ou un jour férié, elle est reportée au jour ouvrable suivant.



**PERSOONNEL DU COMITÉ**

Lynne M. Bennett, directrice, Recherche et Communications

Chantal Bernard, secrétaire

Serge-Marc Brazeau, agent d'examen des cas

Simon Coakley, directeur exécutif

Jacques Courteau, directeur, Examen des cas

Céline Deschênes, agente d'administration

Claire Desmarais, secrétaire

Diane Devine, secrétaire

Peter Faucher, commis à l'administration et aux finances

Suzanne Gervais, adjointe au président

Yvonne Martin, agente de recherche

André Paliquin, commis

Shawn Scromeda, agent d'examen des cas







préfère, en effet, pouvoir se prononcer sur les questions qui sont à l'origine d'un grief plutôt que d'avoir à recommander le rejet du grief parce que les délais n'ont pas été respectés.

Tout le monde a intérêt à ce que les problèmes soient réglés plutôt que simplement écartés, sous prétexte que les membres n'ont pas respecté les délais prévus par le législateur.

Le 28 janvier, le ministre des Finances et président du Conseil du Trésor a décrété un gel des dépenses jusqu'à la fin de l'année financière et en février 1992, il annonçait la fusion du Comité avec la Commission des plaintes du public contre la GRC. Cette fusion permettra une économie importante des deniers publics en éliminant le double emploi et en augmentant l'efficacité dans la prestation des services.

Depuis cette annonce, une équipe composée de représentants des deux organismes existants et du Secrétaire du Solliciteur général travaille à la réalisation de cette entreprise. Cette équipe a proposé un modèle pour le nouvel organisme, modèle qui lui permettra de mener à bien les deux mandats, tout en réalisant les économies escomptées.

Tant et aussi longtemps que les amendements législatifs et les mesures administratives n'auront pas été mis en place pour permettre la fusion, les deux organismes continueront de remplir leur mandat séparément. Le Comité est confiant que la transition se fera en douceur et que ses relations avec la GRC continueront d'être harmonieuses, tant au cours de la transition que lors de la mise en place du nouvel organisme.

L'équipe chargée de la fusion fait face à un défi de taille : s'assurer que la nouvelle infrastructure pour l'examen des griefs et des appels des membres de la GRC soit conçue de telle sorte qu'elle puisse assurer que la crédibilité établie par le Comité auprès de la GRC soit maintenue et même améliorée.

Les représentants divisionnaires des relations fonctionnelles ont exprimé clairement qu'ils préféreraient que tous les griefs soient soumis à l'examen du Comité externe d'examen. Le Comité leur sait gré de ce vote de confiance. Il a aussi été informé des répercussions que cela aurait sur la Gendarmerie. Le Comité est disposé à examiner ces griefs : l'examen externe des griefs par un tiers impartial dont la compétence s'est affirmée au fil des ans ne peut être que bénéfique.

Pour aider la Gendarmerie à régler les types d'affaires qui sont renvoyées au Comité pour examen, le Comité a commencé à distribuer à divers centres de décision et aux représentants des membres des résumés de cas dépersonnalisés. Ces résumés de cas, ainsi que le communiqué mensuel et le dépliant du Comité, permettront de signaler des précédents utiles auxquels on pourra avoir accès par la Gendarmerie. Le Comité a bon espoir que ces résumés de cas, qui seront mis à jour périodiquement, entraîneront une amélioration des affaires qui lui sont renvoyées pour examen et une meilleure compréhension de la procédure de règlement des griefs dans son ensemble.

La répétition de l'obligation de respecter les délais prescrits par la *Loi* entraînera vraisemblablement une diminution du nombre de griefs présentés après l'expiration de ces délais. Il devrait y avoir une augmentation correspondante du nombre d'examen portant sur les questions de fond des griefs, ce dont on ne peut que se réjouir. Le Comité



Au cours de l'année visée, les avantages qu'apportent de bons rapports de travail avec la Gendarmerie se sont encore une fois concrétisés. Plusieurs réunions ont eu lieu avec les représentants de la Sous-direction des relations fonctionnelles, de la Direction des normes professionnelles, de la Sous-direction des affaires internes, de la Section des examens externes et des appels et avec les représentants divisionnaires des relations téléphoniques avec des membres de la Gendarmerie de tous les niveaux hiérarchiques ont permis de coordonner le travail, de simplifier les projets et d'échanger, dans l'ensemble, des idées sur des sujets d'intérêt commun. Des discussions sans caractère officiel au sujet de projets, le plus tôt possible dans leur élaboration, permettent de découvrir les sujets de préoccupation ou d'accord et de supprimer les obstacles procéduraux qui, autrement, risqueraient de devenir insurmontables.

En outre, le personnel du Comité reçoit régulièrement des demandes de renseignements et de conseils de la part de membres de la Gendarmerie. Dans la mesure du possible, et pourvu que cela ne compromette pas l'impartialité du Comité à l'endroit d'affaires qu'il est ou sera vraisemblablement appelé à examiner, on donne l'information aux membres. La Journée d'information sur les griefs organisée par les représentants divisionnaires des relations fonctionnelles de la Division « E », au profit de tous les représentants de cette division, mérite d'être soulignée. Le Comité est heureux d'avoir pu faire connaissance avec des membres à cette occasion et discuter avec eux de diverses questions liées à l'examen des cas. Cette initiative s'est avérée profitable.

- i) *Règles de pratique et de procédure*
- Les modifications apportées aux *Règles de pratique et de procédure* du Comité ont paru dans la Partie II de la *Gazette du Canada* le 9 octobre 1991. Les nouvelles *Règles* sont reproduites à l'annexe 2.
- ii) *Révision des politiques*
- Après avoir pris connaissance des conclusions et des recommandations officielles du Comité dans les affaires qu'elle lui a renvoyées, la GRC a entrepris de remanier les politiques qui, de l'avis du Comité, laissent à désirer. Le Comité estime que son mandat ne lui permet pas de proposer des politiques précises à la GRC, mais il croit être bien placé pour déceler les éventuelles lacunes des politiques actuelles ou l'absence de politiques et pour proposer des solutions de rechange possibles à la Gendarmerie.

Par suite de pourparlers constants entre la direction de la GRC et les représentants divisionnaires des relations fonctionnelles, le sous-commissaire à l'Administration a invité le président du Comité à analyser les politiques en vigueur dans trois domaines : les exigences relatives au lieu de résidence, le remaniement des horaires de travail et les événements majeurs. Le président s'est entretenu avec l'exécutif national des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles pour connaître son point de vue sur ces sujets et pour tracer un plan de travail. L'examen a pris la forme de discussions avec les responsables de centres de décision de la GRC, de mémoires officiels présentés par les représentants divisionnaires des relations de travail et d'une analyse des politiques actuelles et projetées d'un certain nombre d'autres corps policiers.



Les membres et les représentants du Comité ont assisté aux conférences suivantes :

- le congrès de l'*International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement*; la 7<sup>e</sup> conférence annuelle des tribunaux administratifs du Canada;
- la 86<sup>e</sup> conférence annuelle de l'Association canadienne des chefs de police;
- le Congrès des Ombudsmen canadiens;
- le 16<sup>e</sup> symposium annuel des Commissions de police provinciales;
- l'Atelier des enquêteurs des ombudsmen canadiens;
- l'Association des chefs de police de l'Atlantique;
- la journée de formation sur la procédure des griefs, Division « E », GRC.

MEMBRES DU COMITÉ

En mars 1992, le mandat du président du Comité a pris fin et en avril 1992, le Solliciteur général autorisait la vice-présidente à exercer les pouvoirs et assumer les fonctions et responsabilités du président du Comité, conformément au paragraphe 26(2) de la *Loi sur la GRC*. À la fin de 1991, une des membres du Comité a été nommée juge de la Cour suprême de la Colombie-Britannique. Le Comité tient à remercier l'honorable René J. Martin et l'honorable Mary Saunders pour leur contribution au travail du Comité et leur offre ses meilleurs vœux de succès.

ceux qui sont appelés à intervenir dans l'examen des griefs et des appels, surtout à la GRC. Il aimerait remercier, en passant, les personnes qui ont exprimé leurs commentaires par écrit ou de vive voix, à l'occasion de réunions, dans le cadre de cette démarche. Grâce à elles, les résumés ont pu atteindre le but pour lequel ils avaient été conçus : fournir une information utile sous une forme à la fois accessible et concise.

c) *Discours, visites et conférences*

L'ancien président a prononcé devant différents organismes des discours sur des sujets ayant trait au mandat du Comité. Il a notamment pris la parole devant les auditoires suivants :

- L'Association des chefs de police de l'Atlantique, Saint-Jean (Nouveau-Brunswick);
- La conférence annuelle de la *Senior Officers Police Association* de l'Ontario, Windsor (Ontario);
- La conférence de planification de la Division « L » de la GRC, Charlottetown (Île-du-Prince-Edouard);
- L'Association des juristes d'expression française et le Programme de *common law* en français à l'Université d'Ottawa (Ontario).

L'ancien président et le personnel du Comité ont reçu la visite d'un représentant de la police de la Nouvelle-Zélande et ont eu de longs entretiens avec le Comité des plaintes contre la police de Hong Kong et la Police royale de Hong Kong.

un conflit d'intérêts. Sur tous les autres aspects de l'emploi secondaire, il existait de nombreuses divergences de vues entre les divers groupes consultés. Les auteurs signalent ces différences et analysent les résultats de l'enquête.

#### ix) *Réflexion sur les pratiques de gestion policière — Document de recherche 12*

Comme son titre l'indique, ce document présente une réflexion sur l'évolution des pratiques de gestion policière.

#### • Contribution à la réalisation du programme

Le Comité tient à remercier tous ceux

et celles qui ont consacré du temps et

de l'énergie à aider les consultants à

réaliser les recherches sur lesquelles les

documents se fondent. Beaucoup

d'intervenants des milieux policiers et

du secteur privé ont donné

généreusement de leur temps et

communiqué de leurs connaissances

afin de fournir des renseignements

utiles pour la rédaction des documents

de recherche.

Le Comité remercie également les

nombreuses personnes qui ont

contribué à la réalisation du

programme de recherche en exprimant

leurs commentaires sur divers sujets et

en donnant beaucoup de

enseignements extrêmement précieux

sur les pratiques ayant cours dans leur

domaine de responsabilité.

#### b) *Communications*

Le Comité a mis à jour, pour 1990-1991, le dépliant d'information *Vos griefs et appels* qu'il distribue chaque année à tous les membres de la

GRC. Ce dépliant renseigne les membres sur la procédure des griefs et des appels, précise quels éléments d'information doivent figurer dans les dossiers renvoyés au Comité et explique certaines des questions tranchées au cours de l'année précédente.

Comme par le passé, le Comité a

envoyé aux commandants

divisionnaires et aux représentants

divisionnaires des relations

fonctionnelles de la GRC un

communiqué mensuel décrivant ses

activités. Ces communiqués font le

point sur les dossiers soumis au

Comité, sur les recommandations

auxquelles leur examen donne lieu, sur

les documents de recherche

nouvellement publiés, sur les

conférences et réunions auxquelles les

membres et le personnel du Comité ont

assisté et sur les discours prononcés

par le président. Le Comité est heureux

que les représentants divisionnaires des

relations fonctionnelles reproduisent

ces communiqués dans les bulletins qui

sont distribués à tous les membres de

leurs divisions respectives, ce qui

permet de rejoindre plus de lecteurs. Le

Comité apprécie ce genre de

communication continue avec les

membres de la Gendarmerie. Le

personnel du Comité a reçu des appels

téléphoniques de plusieurs membres de

la Gendarmerie concernant des sujets

qui y sont traités.

Des résumés de cas étudiés par le

Comité ont été distribués aux corps

policiers. Ces résumés décrivent les

faits saillants des affaires et présentent

une synthèse des conclusions et des

recommandations. Le Comité distribue

ces résumés pour renseigner et aider

fait partie de la culture, où elle est recherchée délibérément et bien comprise tant par les agents de police que par leurs chefs.

viii) *L'emploi secondaire — Document de recherche 11*

Ce document de recherche n'était pas tout à fait complet au moment de l'annonce de la fusion. Comme il est question que le programme de recherche soit aboli dans le nouvel organisme, ce document demeurera à l'état d'ébauche.

Ce document de recherche a également été rédigé à la demande de membres de la communauté policière. L'emploi secondaire a toujours été un sujet de controverse, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Les agents de police remettent de plus en plus en question la restriction de l'emploi secondaire, y voyant une ingérence dans leur vie privée.

Le document de recherche met en évidence la grande disparité des politiques des corps policiers canadiens sur l'emploi secondaire; alors que certains d'entre eux interdisent purement et simplement tout emploi secondaire, d'autres ne le réglementent pas du tout. Ce document fait état des résultats d'une enquête auprès de cadres secondaires effectuée auprès de cadres policiers et de représentants de policiers du Canada, et auprès d'administrateurs des ressources humaines de certaines entreprises privées.

La seule question qui ait fait l'unanimité parmi presque toutes les personnes interrogées est l'interdiction de tout emploi secondaire qui entraîne

praticiens qui soulignent l'urgence et l'importance d'instituer des programmes de santé et de sécurité au travail.

vii) *Les conflits d'intérêts — Document de recherche 10*

Ce document de recherche a également été entrepris à la suite des inquiétudes exprimées par la communauté policière.

Le document de recherche décrit les dimensions importantes du conflit d'intérêts dans le secteur privé, le secteur public et la police. Il explique les raisons qui sont à l'origine de la réglementation des conflits d'intérêts et passe en revue les codes de conduite qui existent à cet égard. Des exemples précis de conflits d'intérêts dans la police y sont décrits.

Les auteurs de ce document constatent une évolution vers l'assouplissement des règles qui s'appliquent depuis toujours dans la police. Cette évolution reflète une tendance qui se manifeste tant dans le secteur privé que dans l'administration publique et qui s'explique peut-être aussi, du moins en partie, par la faveur croissante dont jouit la philosophie de la police communautaire.

En guise de conclusion, les auteurs déclarent que des défis importants se posent aux autorités policières, tout comme, d'ailleurs, aux dirigeants d'organisations du secteur privé et du secteur public : concevoir les nouveaux mécanismes de contrôle qu'exigent les codes de déontologie plus nuancés des corps policiers, les rendre opérationnels et contenir leurs coûts. Le but qu'il faut viser, cependant, est une communauté policière où l'éthique

vi) *Santé et sécurité au travail* —

*Document de recherche 9*

Le document de recherche intitulé

*Santé et sécurité au travail* —

*Perspective patronale* a été rédigé à la

demande de la communauté policière.

Les questions de santé et de sécurité au

travail intéressent de plus en plus les

policiers. Ils doivent de plus en plus

souvent faire face à des déversements

et à des déchets toxiques et ont peur

de contracter le SIDA ou d'autres

maladies contagieuses. Les milieux

policiers s'inquiètent de l'absence d'une

planification dans ce domaine.

De leur côté, les employeurs

prennent conscience des coûts de la

mauvaise santé de leurs employés et

des avantages de pouvoir compter sur

un effectif en bonne santé. Par un

réseau complexe de lois, les

gouvernements provinciaux et le

gouvernement fédéral obligent les

employeurs à se soucier de la santé et

de la sécurité de leurs employés.

Les auteurs de ce document de

recherche examinent, dans une

perspective patronale, les questions de

santé et de sécurité au travail qui

touchent la police. Après avoir

expliqué les lois et règlements qui

existent dans ce domaine ainsi que

certaines questions d'une importance

cruciale pour la police, ils explorent les

stratégies et les lignes de conduite qui

permettraient d'améliorer la situation.

Ils signalent aussi que les mesures qui

favorisent la santé et la sécurité au

travail n'en sont encore qu'au stade

embryonnaire, même s'il existe des

mesures juridiques incitatives depuis

plus de dix ans et malgré les

exhortations des chercheurs et des

semblables, doivent mener à  
l'imposition de sanctions  
(semblables).

v) *Imposition de sanctions dans la*

*police — Compte rendu de la*

*consultation*

La consultation sur les principes

d'imposition des sanctions a suscité

certaines réponses intéressantes.

Le Comité a reçu des

commentaires généraux soulignant

l'intérêt que présente ce sujet pour la

communauté policière, des

commentaires précis sur certaines

questions abordées dans le document

de recherche, ainsi qu'une véritable

mine de renseignements sur l'approche

en matière de sanctions adoptée par les

organisations auxquelles appartenaient

les répondants.

D'après les commentaires reçus, il

ne fait aucun doute que la

communauté policière juge importantes

les discussions sur les principes à

suivre dans l'imposition de sanctions, et

que ces discussions se poursuivront

encore longtemps.

Il ressort clairement des réponses

reçues que, même si on convient

qu'une certaine uniformisation des

sanctions imposées à des policiers

ayant commis des fautes est

souhaitable, il faudra beaucoup plus de

discussions pour y arriver. Il y a

beaucoup de questions à tirer au clair

avant de pouvoir procéder à une

uniformisation globale. Bon nombre de

répondants des milieux policiers étaient

d'accord avec l'idée que, pour amorcer

ce processus, chaque corps policier

devrait énoncer ses propres principes

en la matière.



Selon les auteurs, il faut réfléchir davantage aux moyens d'éviter que des mesures disciplinaires soient nécessaires, et accorder plus de temps et de ressources à cette question. Néanmoins, lorsque des sanctions s'imposent, elles doivent être, de préférence, positives, curatives et axées sur le redressement.

Or, comme aucune loi et aucun règlement n'énonce les buts des sanctions disciplinaires, il serait bon que chacun des services de police le fasse. Ces énoncés pourraient édicter un certain nombre de principes communs, dont les suivants :

- Les sanctions policières imposées dans la police ont pour objet principal d'aider le corps policier à réaliser son mandat, qui est d'offrir des services efficaces et efficaces à la population; il faut aussi se rappeler que toute sanction disciplinaire doit être juste et équitable, compte tenu des circonstances.
- Si des facteurs organisationnels ou administratifs ont joué un rôle important dans l'inconduite, il faudrait d'abord veiller à les corriger plutôt que de blâmer et de sanctionner le policier.
- Les sanctions disciplinaires doivent toujours être proportionnelles à la gravité de la faute commise.
- Les sanctions disciplinaires doivent être uniformes (des affaires semblables, survenues dans des circonstances

principe, l'employeur ne peut intervenir que s'il peut prouver l'existence d'un rapport logique entre ses intérêts légitimes et la conduite en cause.

iii) *Conduite en dehors des heures de service — Compte rendu de la consultation*

Il ressort du compte rendu de la consultation sur la conduite en dehors des heures de service que ce document de recherche a été fort bien reçu. Il est évident, d'après la quantité et la qualité des lettres reçues, que la conduite des policiers en dehors des heures de travail est un sujet brûlant d'actualité dans la communauté policière. Beaucoup de répondants, après avoir exprimé leur opinion sur la réglementation de la conduite des policiers en dehors des heures de service, nous ont informés qu'ils ont trouvé cette étape de la consultation utile, car elle leur a permis de faire connaître leurs expériences à d'autres membres de la communauté policière canadienne.

iv) *Imposition de sanctions dans la police — Document de recherche 8*

Ce document de recherche décrit les grands principes qui devraient régir l'imposition de sanctions à des policiers ayant commis des écarts de conduite. Ses auteurs passent en revue les pratiques qui ont cours à cet égard dans les corps policiers du Canada et concluent qu'un certain nombre d'aspects des sanctions méritent un examen plus approfondi de la part des administrateurs de police.

sont réglementés ou qui ont fait l'objet de sanctions disciplinaires au Canada. On explore aussi les grands domaines de conduite qu'on a cherché à réglementer ou à sanctionner. Enfin, les auteurs comparent la situation des policiers à celle des employés des secteurs public et privé.

Ce document de recherche décrit en outre l'évolution récente de la réglementation de la conduite des policiers en dehors des heures de service et dégage certaines tendances. Deux courants très nets se dessinent. Le premier est le remplacement des interdictions formulées en termes vagues par des politiques détaillées. Le second est l'élimination, ou du moins l'assouplissement, de l'interdiction d'exercer un emploi secondaire, laquelle est également question de la tendance des corps policiers à s'appuyer, pour réglementer la conduite de leurs membres en dehors des heures de travail, sur la notion de « conduite déshonorante ». Devant cet état de choses, on peut se demander si les policiers peuvent avoir une vie privée sur laquelle leur employeur n'a pas de droit de regard et s'interroger sur les limites de la surveillance et de l'intervention des corps policiers dans la vie privée de leurs membres.

Selon les auteurs de ce document de recherche, pour combler les lacunes qui existent à l'heure actuelle, il faudrait adopter le principe fondamental qui sous-tend toute intervention légale à l'égard de la conduite d'employés du secteur privé, après leurs heures de travail. Selon ce

viii) L'emploi secondaire — Document de recherche;

ix) Réflexion sur les pratiques de gestion policière — Document de recherche.

i) *Renvoi pour raisons disciplinaires — Compte rendu de la consultation*

Au cours de l'exercice 1990-1991, le Comité a publié son sixième document de recherche, intitulé *Renvoi pour raisons disciplinaires — Une optique policière*. On y examine les caractéristiques du renvoi pour des raisons disciplinaires et non-disciplinaires dans les corps policiers canadiens, et les pratiques ayant cours dans ce domaine. On y commente également certaines questions de relations de travail et on décrit un éventail d'options et de formules à envisager, dans l'avenir, au moment d'élaborer des politiques relatives au renvoi de policiers.

Le compte rendu de la consultation sur le renvoi pour des raisons disciplinaires a été publié cette année. Plusieurs répondants ont donné énormément de détails sur les pratiques et les procédures en vigueur dans leur organisation. Bon nombre d'entre eux ont également souligné l'utilité du document pour leur organisation et pour d'autres.

ii) *Conduite en dehors des heures de service — Document de recherche*

7

Dans ce document, on examine tous les actes faits par des policiers, en dehors de leurs heures de travail, qui



La publication d'une série de documents de recherche et de comptes rendus de consultation sur des questions relatives au mandat du Comité, d'un dépliant d'information qui explique son mandat et les questions qui l'intéressent, ainsi que d'un communiqué mensuel décrivant les activités du Comité constituant les principales réalisations de ce programme.	
Suite au gel des dépenses et à l'annonce de la fusion, le Comité n'a pas tenu son Séminaire annuel portant sur la gestion des ressources humaines cette année.	
a) Documents de recherche et de consultation	
L'année a été très productive pour le Service de recherche et de communications du Comité, qui a publié les documents suivants sur divers sujets touchant le mandat du Comité :	
i) Renvoi pour raisons disciplinaires — Compte rendu de la consultation;	ii) Conduite en dehors des heures de service — Document de recherche;
iii) Conduite en dehors des heures de service — Compte rendu de la consultation;	iv) Imposition des sanctions dans la police — Document de recherche;
v) Imposition des sanctions dans la police — Compte rendu de la consultation;	vi) Santé et sécurité au travail — Document de recherche;
vii) Les conflits d'intérêts — Document de recherche;	

affaires disciplinaires, qui a déjà été examinée par le passé, s'est posée de nouveau cette année dans deux cas. Dans le premier cas, le membre n'en a appelé que de la conclusion selon laquelle l'inconduite avait été établie; il n'a pas contesté la sanction proprement dite. En concluant que l'inconduite avait été établie, le Comité était d'avis que la sanction imposée était tout à fait insuffisante, compte tenu de la gravité de l'inconduite établie. Fait à signaler, la <i>Loi sur la GRC</i> ne permet pas à l'officier compétent d'en appeler d'une sanction, à moins que celle-ci ne soit pas prévue par la <i>Loi</i> . Le membre a retiré son appel après avoir reçu les conclusions et les recommandations du Comité. Dans le deuxième cas, où la sanction était trop sévère, compte tenu du bon de passer en revue les principes pertinents, qui sont justement résumés dans le document de recherche 8, intitulé <i>Imposition des sanctions dans la police — Principes généraux</i> . Certains de ces principes étaient particulièrement dignes d'intérêt, notamment la reconnaissance de la valeur des ressources humaines formées et expérimentées, et l'obligation d'établir qu'une personne ne peut plus remplir ses fonctions de membre avant d'ordonner son renvoi.	PROGRAMME DE RECHERCHE ET DE COMMUNICATIONS	Au cours de l'exercice 1991-1992, le Comité a opéré un programme de recherche sous la direction de l'ancien président.
--	---	--

conclusions et recommandations du Comité; le commissaire n'a donc rendu aucune décision.

ii) *Réévaluation de la crédibilité*

Le Comité a confirmé sa position en ce qui concerne les conclusions relatives à la crédibilité des témoins comparaisant devant un comité d'arbitrage. Il étudiera les conclusions des comités d'arbitrage et fera les recommandations voulues si elles ne sont pas justifiées par les preuves produites devant le comité d'arbitrage, si elles dénotent une erreur de droit ou un manquement aux principes de la justice naturelle ou de l'équité.

iii) *Recevabilité de la preuve*

Le Comité a réaffirmé qu'en vertu de l'alinéa 24.1(3)c) de la Loi sur la GRC, les comités d'arbitrage doivent appliquer le critère suivant de recevabilité de la preuve lors de leurs audiences : les éléments de preuve doivent être pertinents et jugés indiqués. Il a fait remarquer que cette disposition permet aux comités d'arbitrage de recevoir des preuves qui seraient inadmissibles pour un tribunal judiciaire. Lors de leurs audiences, les comités d'arbitrage n'ont donc pas à appliquer à la lettre les critères qui régissent la recevabilité de la preuve dans la procédure judiciaire, ce qui ne veut pas dire que toutes les preuves doivent être admises. À titre d'exemple, un comité d'arbitrage peut refuser d'admettre des preuves de moralité si elles ne sont pas pertinentes, ou les limiter si elles prennent beaucoup trop de temps et obscurcissent les questions que le comité doit trancher.

iv) *Articles 8 et 24 de la Charte des droits et libertés*

Dans une affaire disciplinaire qui lui a été renvoyée, le Comité a appliqué deux principes énoncés dans *R. c. Collins*, [1987] 1 R.C.S. 265. Le premier est que les fouilles avec consentement effectuées de façon raisonnable et dans les limites du consentement donné ne violent pas l'article 8 de la *Charte*; les éléments de preuve ainsi obtenus sont donc recevables. Le second est qu'il incombe à la partie qui cherche à faire exclure des preuves de persuader le tribunal que celles-ci ont été obtenues d'une manière qui contrevient à la *Charte* et qu'elles doivent donc être exclues.

v) *Droit disciplinaire et droit pénal ou civil*

Le Comité a rappelé avec insistance que le droit disciplinaire se distingue du droit pénal et du droit civil. Même s'il peut exister certains principes communs entre ces trois domaines du droit, le contexte dans lequel ces principes doivent s'appliquer est tout à fait différent. Les comités d'arbitrage doivent se rappeler que la question de savoir si une allégation disciplinaire contre un membre a été établie n'a rien à voir avec la responsabilité du membre en droit pénal ou civil. Les notions d'« accusé », d'« accusation », de « crime », d'« infraction » et de « culpabilité » n'ont pas leur place dans le cadre des procédures disciplinaires et risquent d'entraîner l'application de critères incorrects.

vi) *Sanctions*

La question des normes qui doivent régir l'imposition de sanctions dans les

théorique, puisqu'il est impossible d'y apporter des solutions concrètes. Cette question a été analysée plus à fond cette année dans le cadre de griefs portant sur des opérations de dotation. Selon le Comité, là où l'objet du grief avait cessé d'exister, par exemple quand l'opération de dotation en cause avait été annulée ou quand la réparation recherchée avait déjà été accordée, le grief était théorique, à moins qu'une question de grande importance et dont les conséquences se poursuivaient n'existât. Pour pouvoir déterminer si une affaire était théorique, il importait de savoir si le litige avait véritablement été réglé ou si les préjudices subis par les membres existaient toujours.

(xi) *Décisions discrétionnaires*

Chaque fois que des pouvoirs discrétionnaires sont exercés, ils peuvent donner lieu à des allégations d'abus, de partialité ou de décisions arbitraires. La Gendarmerie ne fait pas exception à la règle. La justification insuffisante de décisions discrétionnaires suscite toujours du mécontentement, que ce soit dans le domaine de la dotation, des réclamations de dépenses ou de la réinstallation, par exemple. Dans beaucoup de cas examinés par le Comité, c'est l'absence d'information sur l'exercice de pouvoirs discrétionnaires qui était à l'origine des griefs; ceux-ci auraient donc pu être évités. Dans d'autres cas, les raisons invoquées révélaient qu'on avait effectivement commis des erreurs dans l'exercice de pouvoirs discrétionnaires. Dans ces cas, le Comité a souligné qu'il fallait non seulement considérer tous les facteurs pertinents, mais surtout faire abstraction de ceux qui ne l'étaient pas. La pertinence doit être déterminée à la lumière de la disposition qui encadre l'exercice des pouvoirs discrétionnaires.

b) *Discipline*

i) *L'intention (mens rea)*

Au cours de la dernière année, le Comité a examiné à fond le critère de l'intention coupable ou *mens rea* qu'il faut appliquer pour établir, en vertu de l'article 39 du *Règlement de la GRC*, une allégation de conduite scandaleuse ou désordonnée qui jette le discrédit sur la Gendarmerie. Par le passé, en raison des dispositions de l'ancienne *Loi sur la GRC* telle qu'elle existait avant les modifications de 1986, les comités d'arbitrage continuaient souvent à emprunter à la procédure criminelle le critère de l'intention coupable pour juger du bien-fondé de telles allégations. Le Comité a conclu qu'il ne fallait prouver le *mens rea* pour établir une allégation fondée sur l'article 39 que si l'intention était expressément mentionnée dans l'énoncé détaillé des actes en cause et si elle était considérée comme un élément essentiel de la conduite reprochée. Dans les autres cas, l'intention peut entrer en ligne de compte, mais une conduite comportant une dimension mentale inférieure à la notion légale du *mens rea* pourrait aussi contrevenir au paragraphe 39(1). Le Comité a exprimé l'espoir que les comités d'arbitrage observent ce principe dans l'avenir. Le membre qui en avait appelé de la décision du comité d'arbitrage a retiré son appel après avoir pris connaissance des

théorique, puisqu'il est impossible d'y apporter des solutions concrètes. Cette question a été analysée plus à fond cette année dans le cadre de griefs portant sur des opérations de dotation. Selon le Comité, là où l'objet du grief avait cessé d'exister, par exemple quand l'opération de dotation en cause avait été annulée ou quand la réparation recherchée avait déjà été accordée, le grief était théorique, à moins qu'une question de grande importance et dont les conséquences se poursuivaient n'existât. Pour pouvoir déterminer si une affaire était théorique, il importait de savoir si le litige avait véritablement été réglé ou si les préjudices subis par les membres existaient toujours.

(xi) *Décisions discrétionnaires*

Chaque fois que des pouvoirs discrétionnaires sont exercés, ils peuvent donner lieu à des allégations d'abus, de partialité ou de décisions arbitraires. La Gendarmerie ne fait pas exception à la règle. La justification insuffisante de décisions discrétionnaires suscite toujours du mécontentement, que ce soit dans le domaine de la dotation, des réclamations de dépenses ou de la réinstallation, par exemple. Dans beaucoup de cas examinés par le Comité, c'est l'absence d'information sur l'exercice de pouvoirs discrétionnaires qui était à l'origine des griefs; ceux-ci auraient donc pu être évités. Dans d'autres cas, les raisons invoquées révélaient qu'on avait effectivement commis des erreurs dans l'exercice de pouvoirs discrétionnaires. Dans ces cas, le Comité a souligné qu'il fallait non seulement considérer tous

qu'ils englobent toute information de nature médicale, où qu'elle se trouve. Par conséquent, le Comité a recommandé que ces renseignements soient retirés de tous les dossiers étudiés par le comité d'avancement, si celui-ci n'est pas autorisé à y avoir accès, et que la GRC revoise les mesures de protection qui entourent de tels renseignements.

(ix) *Crainte raisonnable de partialité*

Dans plusieurs dossiers examinés par le Comité jusqu'ici, la question du parti pris a été soulevée, généralement à la suite d'un examen interne ou de l'appel d'une décision prise dans la Gendarmerie. Cette question s'est posée encore une fois cette année lors du réexamen, par un comité d'arbitrage nouvellement constitué, d'une décision antérieure qui avait été annulée. Le Comité a constaté qu'aucun principe général n'empêchait le renvoi d'une affaire à un nouveau comité d'arbitrage du même niveau, si le requérant alléguait qu'il avait des motifs raisonnables de douter de l'impartialité du comité d'arbitrage, c'est lui qui devait démontrer le bien-fondé de ses allégations, de simples conjectures ou hypothèses ne suffisant pas. Le critère à appliquer était le suivant : les conclusions réalistes et pratiques que tirerait une personne bien informée et raisonnable.

(x) *Caractère ibéorique du litige*

Un grief ou une question est jugé de caractère théorique lorsque la situation à laquelle il se rapporte n'existe plus. En règle générale, les comités d'examen, comme le Comité, ne revoient pas les cas à caractère

requérants d'obtenir les renseignements nécessaires pour pouvoir se prévaloir de leurs droits et il a recommandé le rejet des griefs découlant des mauvais choix faits par les membres.

(vii) *Compétence du Comité en matière de griefs*

Dans les rapports annuels précédents, le Comité a commenté un document de la Gendarmerie qui énumère les sujets qui, à son avis, sont visés par l'alinéa 36a) du *Règlement de la GRC*. L'année dernière, le Comité a affirmé sa compétence à l'égard des griefs liés à l'application de la politique de la Gendarmerie sur les langues officielles. Cette année, il a refusé de se prononcer sur une partie d'un grief portant sur la description de poste utilisée dans le cadre d'une opération de dotation, parce que rien n'indiquait que ce sujet était visé par l'article 36 du *Règlement de la GRC*. Cette partie du grief a été retranchée et renvoyée à la Gendarmerie pour qu'elle rende une décision à son sujet.

(viii) *Protection des renseignements médicaux*

Le Comité a été saisi d'un grief dans lequel la confidentialité et la protection de renseignements médicaux ont été sérieusement mises en cause. Il a conclu qu'un membre, dont le dossier devait être soumis à un comité d'avancement, avait été éliminé par un interrogateur qui avait fait mauvais usage de renseignements médicaux auxquels il n'était pas autorisé à avoir accès. Le Comité a souligné que les renseignements personnels devant être protégés ne se limitent pas à ceux qui figurent dans le dossier médical, mais



déjà visés par des politiques en vigueur dans toute l'administration publique et qui s'appliquent aussi à la GRC. La Gendarmerie s'expose ainsi à d'éventuels griefs découlant de différences de fond ou d'écarts textuels entre la politique de la GRC et la politique dont elle s'inspire, qui s'applique à toute l'administration publique. Or, cette année, le problème inverse s'est posé : certains membres ont prétendu que la politique établie à l'échelle de l'administration publique s'appliquait, alors que le Conseil du Trésor avait approuvé une politique distincte pour la Gendarmerie. Le Comité a signalé que les deux politiques en cause énoncent expressément qu'il n'y a aucun chevauchement entre leurs champs d'application respectifs. Seule la politique approuvée expressément pour la GRC s'applique à ses membres. Le Comité a également jugé que le fait de restreindre l'examen de chaque politique à l'unique clause où elles diffèrent ne permet pas de bien évaluer leur valeur relative.

vi) *Manque d'information sur la réinstallation*

De nombreux griefs ont été présentés parce que leurs auteurs n'avaient pas été suffisamment renseignés pour pouvoir prendre, en connaissance de cause, des décisions relatives à leur réinstallation. Le Comité a recommandé de faire droit à ces griefs là où la Gendarmerie n'avait pas rempli son obligation, pour autant énoncée dans la politique, de donner une information complète et exacte aux membres. En revanche, dans d'autres cas, le Comité a reconnu qu'il incombe aux

Dans certaines décisions rendues au cours des dernières années sur des griefs, le Comité a traité des rapports qui existent entre les politiques de la GRC et celles qui s'appliquent à tous les fonctionnaires. Comme en faisait état le rapport annuel de 1990-1991, la Gendarmerie a adopté des politiques administratives distinctes sur des sujets

*applicables à l'ensemble de la Gendarmerie et les politiques de la fonction publique*

- v) *Rapports entre les politiques de la Gendarmerie et les politiques de la fonction publique*
- présente un.
- rien au préjudice subi par celui qui en n'ait pas présenté de grief n'enlève un préjudice. Que les autres membres un acte ou une omission leur causent membres soient lésés si une décision, membres : il se peut que tous les une situation différente des autres doit pas nécessairement se trouver dans avoir subi un préjudice, le membre ne Comité a également jugé que, pour être d'accord avec une politique. Le personnel; il ne suffit pas de ne pas montrer qu'ils ont subi un préjudice personnel. Les membres doivent Cet intérêt doit être légal, direct et affaire pour pouvoir présenter un grief. avoir un intérêt suffisant dans une 31(1) de la Loi, les membres doivent rappelé qu'en vertu du paragraphe subi « un préjudice ». Le Comité a intéressés n'ont pas établi qu'ils avaient Dans de nombreux griefs, les membres

iv) *« Préjudice » causé au membre*

de réponse satisfaisante.

mais la Gendarmerie ne leur donne pas ont droit en vertu de la Loi sur la GRC GRC des renseignements auxquels ils lorsque les requérants demandent à la

de rédiger les bulletins de possibilités d'emploi. Dans son rapport de l'année dernière, le Comité observait que les gestionnaires et les membres de la Gendarmerie comprenaient mal la politique, et la même chose a été constatée cette année. Le Comité s'est interrogé sur la clarté et la logique de certaines parties de cette politique et a recommandé que l'on renseigne mieux les membres. Il est heureux de pouvoir affirmer qu'à la suite de ces observations, on a amélioré les communications, car il semble que la Gendarmerie donne maintenant des renseignements sur les profils linguistiques. Le Comité n'a pas hésité à rejeter les griefs relatifs aux exigences linguistiques fondés sur l'application de la politique, lorsqu'il ne ressortait pas, à l'examen du dossier, que celle-ci avait été mal appliquée. Il a également fait observer que le bilinguisme est un atout personnel qui peut faciliter l'avancement et que la politique du bilinguisme ne constitue pas une discrimination fondée sur l'origine ethnique.

iii) *Fardeau de persuasion*

Dès qu'il a été saisi de son premier grief, le Comité a adopté le point de vue que, conformément aux principes généraux de l'arbitrage du travail, le fardeau de persuasion incombe au requérant. Dans les cas où les requérants n'avaient pas établi le bien-fondé des allégations qui étaient au cœur de leurs griefs, le Comité a recommandé le rejet des griefs. Cependant, il a noté qu'il y aurait peut-être lieu de faire porter le fardeau de persuasion à la partie adverse, dans certaines circonstances; par exemple,

égard, et leur approbation par le commissaire, devraient faire prendre conscience de cette exigence à tous les intéressés.

Poursuivant ses explications au sujet de l'obligation de respecter les délais, le Comité a signalé qu'on ne pouvait contourner les délais prescrits en antichambre un grief présenté après la date d'expiration. Il a également souligné qu'un grief est tardif s'il est présenté plus de trente jours à la fois après la décision initiale et après la fin de la procédure informelle de règlement. Cependant, le Comité a jugé, d'après la pondération des probabilités, que les délais prescrits avaient été respectés lorsque le dossier ne faisait pas état de la date exacte à laquelle le grief avait été présenté mais révélait qu'il avait pu l'être dans les délais voulus et lorsque la Gendarmerie ne s'était pas opposée à ce que l'on considère que les délais avaient été respectés. Le Comité n'a pas voulu non plus invoquer le non-respect des délais pour rejeter un grief lorsqu'il ressortait du dossier que les retards étaient complètement ou principalement imputables à la Gendarmerie ou au fait que le requérant avait demandé des renseignements supplémentaires.

ii) *Griefs relatifs aux exigences linguistiques*

Le Comité a, de nouveau cette année, été saisi d'un nombre de griefs portant sur les exigences linguistiques. Il a continué à souligner que la Gendarmerie doit suivre sa politique quant elle détermine les exigences linguistiques des postes et, particulièrement au stade préliminaire du processus de dotation, au moment



a) *Griefs*

Le Comité n'examine qu'une fraction des griefs présentés à la GRC. Seuls les griefs prescrits par le gouvernement en conseil, en vertu du paragraphe 33(4) de la *Loi sur la GRC*, lui sont renvoyés. Le Comité a pu constater que le traitement de ces griefs à la GRC est généralement conforme aux dispositions de la *Loi sur la GRC* et aux principes d'équité dans la procédure. Il n'est cependant pas en mesure de savoir s'il en va de même pour les griefs qui ne lui sont pas renvoyés. Le Comité a été appelé à se prononcer sur les sujets suivants au cours de l'année.

i) *Délais prescrits*

Il ressort de plusieurs affaires dont le Comité a été saisi cette année que les membres de la GRC ne comprennent pas encore qu'ils doivent obligatoirement présenter leurs griefs dans les délais prescrits par le paragraphe 31(2) de la *Loi sur la GRC*. Des membres ont souvent présenté leurs griefs au premier niveau après l'expiration du délai de 30 jours, et ce vice rédhibitoire est souvent passé inaperçu aux yeux des arbitres et des membres des conseils consultatifs des griefs. Par conséquent, on a gaspillé des ressources à examiner des griefs non valides. Les conclusions et recommandations du Comité à cet

Au cours de l'exercice 1991-1992, la charge de travail du Comité a augmenté de 7 p. 100 par rapport à l'année précédente. Les dossiers dont le Comité a été saisi portaient sur les sujets suivants : les directives de la GRC sur les voyages et sur la réinstallation; ses politiques sur les langues officielles; sur le remboursement des frais juridiques et sur la confidentialité des renseignements médicaux; son régime de soins dentaires pour les membres civils; son application des politiques gouvernementales relatives à l'impôt sur le revenu; le harcèlement au travail et la conduite des membres en dehors des heures de service. Certains des problèmes constatés sont expliqués plus loin de façon plus détaillée. En vertu du paragraphe 34(1) de la *Loi sur la GRC*, le président examine tous les griefs renvoyés au Comité pour déterminer si la décision de la Gendarmerie était justifiée. S'il n'est pas d'accord avec cette décision, il peut ordonner la tenue d'une audience pour enquêter plus à fond sur l'affaire (alinéa 34(3)b)). Au cours de l'année visée, le Comité a tenu des audiences sur cinq griefs. Ces audiences, qui avaient trait à la politique de la GRC sur les langues officielles et sur la dotation, avaient été ordonnées au cours de l'année précédente; de plus, une sixième audience a été convoquée. Le Comité a adressé au commissaire ses recommandations relativement aux

Comme par le passé, la haute direction de la Gendarmerie a collaboré avec le Comité et son président au règlement

de questions d'intérêt commun.

L'honorable René J. Martin a agi comme

président du Comité durant toute

l'année visée, jusqu'au 27 mars 1992.

L'ancien président s'est entretenu

régulièrement avec le commissaire et

avec les deux sous-commissaires à

l'Administration qui se sont succédé au

cours de l'année. Le Comité tient à

remercier tout particulièrement le sous-

commissaire R.G. Moffatt, maintenant

retraité, pour l'aide qu'il lui a apportée

au cours des cinq dernières années. Le

sous-commissaire Moffatt a consacré

énormément de temps au règlement de

questions qui intéressaient le Comité.

Le Comité souhaite aussi la bienvenue

au nouveau sous-commissaire à

l'Administration, M. J.P.R. Murray, et lui

souhaite beaucoup de succès dans son

nouveau poste.

Comme par le passé, la

Gendarmerie, par l'entremise du

sous-commissaire à l'Administration, a

aide le Comité à distribuer son dépliant

à tous les membres de la Gendarmerie.

Le Comité lui en sait gré. Ce dépliant

renseigne les membres sur le travail du

Comité et l'aide à mieux le

comprendre.

Il leur explique aussi la procédure de

grèfs et d'appels, de même que les

éléments d'information à inclure dans

les dossiers renvoyés au Comité.

CABINETS DU MINISTRE ET DU

SOUS-MINISTRE

Tout au long de l'année, le président a

consulté le Solliciteur général, le Sous-

solliciteur général et leurs cadres

supérieurs respectifs. Le Comité les

remercie d'avoir répondu avec célérité

et courtoisie à toutes ses demandes.

PROJET DE FUSION AVEC LA  
COMMISSION DES PLAINTES DU  
PUBLIC CONTRE LA GRC

Dans son discours sur le Budget du 25

février 1992, le ministre des Finances

annonçait que le Comité externe

d'examen de la GRC et la Commission

des plaintes du public contre la GRC

seraient fusionnés et qu'une loi

viendrait sanctionner cette proposition.

Selon les termes du Budget, cette

fusion devient nécessaire afin de

permettre des économies de frais

généraux d'administration, assurer le

bon fonctionnement des programmes

et éviter le double emploi.

Le Comité externe d'examen de la GRC a été créé pour adresser au commissaire de la GRC des recommandations indépendantes et impartiales au sujet de griefs, de mesures disciplinaires graves, de renvoi et de rétrogradation. En vertu des dispositions de la *Loi sur la GRC* (1986), le commissaire renvoie au Comité toutes les affaires ayant entraîné l'imposition de mesures disciplinaires graves, le renvoi ou la rétrogradation, à moins que le membre intéressé ne demande le contraire. Dans le cas des griefs, les dispositions législatives sont moins claires; l'article 36 du *Règlement de la GRC* prévoit que les catégories suivantes de griefs doivent être renvoyées au Comité :

a) les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application, par la Gendarmerie, des politiques gouvernementales visant les ministères qui ont été étendues aux membres;

b) les griefs relatifs à la cessation de la solde et des allocations des membres, conformément au paragraphe 22(3) de la *Loi sur la GRC*;

c) les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application, par la Gendarmerie, de la *Directive sur les postes isolés*, les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application, par la Gendarmerie, de la *Directive de la*

e) les griefs relatifs au renvoi par mesure administrative pour incapacité physique ou mentale, abandon de poste ou nomination irrégulière. Comme en faisaient état les rapports annuels précédents, le commissaire a reconnu que la GRC devrait élargir son interprétation de l'alinéa 36a), et il a avisé le Comité que dorénavant les griefs touchant dix-sept autres sujets seraient inclus dans le champ d'application de cette disposition; par la suite, ce nombre a été ramené à seize.

Différentes options s'offrent au président du Comité après l'examen d'un dossier :

a) être d'accord avec la décision de la Gendarmerie et, dans ce cas, en informer les parties ainsi que le commissaire de la GRC;

b) ne pas être d'accord avec la décision de la Gendarmerie, et alors transmettre aux parties et au commissaire ses conclusions et recommandations;

c) ordonner la tenue d'une audience pour examiner l'affaire à fond. Après l'audience, le Comité transmet aux parties et au commissaire ses conclusions et recommandations.

Dans la pratique, même s'il est d'accord avec la Gendarmerie, le président transmet aux parties et au commissaire l'exposé détaillé de ses conclusions et recommandations.



1.	Personnel du Comité .....	23
2.	Codification administrative des règles de pratique et de procédure du Comité externe d'examen de la GRC .....	25

PHASE IV

Bilan

8	v) Droit disciplinaire et droit pénal ou civil
8	vi) Sanctions
9	Programme de recherche et de communications
9	a) Documents de recherche et de consultation
10	i) Renvoi pour raisons disciplinaires — Compte rendu de la consultation
10	ii) Conduite en dehors des heures de service — Document de recherche 7
10	iii) Conduite en dehors des heures de service — Compte rendu de la consultation
11	iv) Imposition de sanctions dans la police — Document de recherche 8
11	v) Imposition de sanctions dans la police — Compte rendu de la consultation
12	vi) Santé et sécurité au travail — Document de recherche 9
12	vii) Les conflits d'intérêts — Document de recherche 10
13	viii) L'emploi secondaire — Document de recherche 11
13	ix) Réflexion sur les pratiques de gestion policière — Document de recherche 12
14	b) Communications
14	c) Discours, visites et conférences
15	Membres du Comité
16	Administration
16	i) Règles de pratique et de procédure
16	ii) Révision des politiques

PHASE V

Perspectives d'avenir



# TABLE DES MATIÈRES

## PHASE I Introduction

Sphère de compétence	1
Relations avec la Gendarmerie	2
Cabinets du ministre et du sous-ministre	2
Projet de fusion avec la Commission des plaintes du public contre la GRC	2

## PHASE II L'année en rétrospective

Affaires — questions en discussion et préoccupations	3
a) Grèfs	3
i) Délais prescrits	3
ii) Grèfs relatifs aux exigences linguistiques	4
iii) Fardeau de persuasion	4
iv) « Préjudice » causé au membre	5
v) Rapports entre les politiques de la Gendarmerie et les politiques applicables à l'ensemble de la fonction publique	5
vi) Manque d'information sur la réinstallation	5
vii) Compétence du Comité en matière de grèfs	6
viii) Protection des renseignements médicaux	6
ix) Crainte raisonnable de partialité	6
x) Caractère théorique du litige	6
xi) Décisions discrétionnaires	7
b) Discipline	7
i) L'intention ( <i>mens rea</i> )	7
ii) Réévaluation de la crédibilité	8
iii) Recevabilité de la preuve	8
iv) Articles 8 et 24 de la Charte des droits et libertés	8



---

# MEMBRES DU COMITÉ

---

## *Président*

L'honorable René J. Martin, OMM, c.r., LL.D.\*

## *Vice-présidente*

F. Jennifer Lynch, c.r.

## *Membres*

Joanne McLeod, CM, c.r.

William Millar

Mary Saunders, c.r.\*\*

\* Le mandat de l'honorable René J. Martin a pris fin le 27 mars 1992.

\*\* Le 31 décembre 1991, Madame Saunders a été nommée juge à la Cour suprême de la Colombie-Britannique.

---



Royal Canadian Mounted Police  
External Review Committee



Chairman      Président

le 23 juin 1992

L'honorable Doug Lewis, C.P., c.r.  
Solliciteur général du Canada  
13e étage  
Edifice Sir Wilfrid Laurier  
340 ouest, avenue Laurier  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0P8

Monsieur le ministre,

Dans son budget de février 1992, le Gouvernement annonçait son intention de fusionner le Comité externe d'examen de la GRC avec la Commission des plaintes du public contre la GRC.

Au cours de sa brève existence, le Comité s'est mérité le respect de ceux qui ont eu à traiter avec lui. Le mérite de ce succès revient à ses membres ainsi qu'à son personnel des plus dévoués dont les noms apparaissent à l'Annexe I.

Conformément à l'article 30 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* et au mandat que vous m'avez confié d'agir comme présidente, je vous remets le rapport annuel du Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada pour l'année financière 1991-1992, afin que vous le déposiez devant le Parlement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, l'expression de mes sentiments respectueux.

La présidente par intérim,

F. Jennifer Lynch, c.r.

ISBN 0-662-59081-3

N° de cat. JS74-1/1992

© Ministère des Approvisionnements et Services Canada 1992



9

DE LA  
GENDARMERIE  
ROYALE  
DU CANADA

COMITE  
EXTERNE  
D'EXAMEN

1991-1992

RAPPORT  
ANNUEL





6

DE LA  
GENDARMERIE  
ROYALE  
DU CANADA

COMITE  
EXTERNE  
D'EXAMEN

1991-1992

RAPPORT  
ANNUEL







